

“Reconstructing the World Trade Organization for the 21st Century: An Institutional Approach”¹

Kent Jones, 2015, Oxford University Press, Nueva York, 320 pp.

Por Jaime Tijmes²

Kent Jones es profesor de economía de Babson College, Massachusetts, EE.UU., y tiene experiencia laboral en el Departamento de Estado de los EE.UU. Su libro *Reconstructing the World Trade Organization for the 21st Century: An Institutional Approach* tiene un carácter dual. Por un lado, tiene un evidente propósito de divulgación y ofrece una introducción a la historia y al presente de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por tanto, es apropiado para un curso dirigido a estudiantes de pregrado y para todo público que se interese en el tema. Por otro lado, el libro además incluye resultados originales que bien podrían haber sido publicados como un artículo científico. Esa dualidad hace que el libro apunte a dos públicos distintos, lo que, en definitiva, puede ser tanto una fortaleza como una debilidad.

El tema central del libro es buscar una respuesta a por qué los órganos políticos de la OMC han tenido problemas para terminar las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha. Jones se fundamenta en el marco teórico desarrollado por Douglass North³ y, a partir de esa concepción institucionalista, sostiene que los problemas para cerrar con éxito la Ronda de Doha se deben a la carencia de una institucionalidad adecuada para lograr consensos políticos. En esencia, postula que el problema radica en que la estructura institucional de la organización habría funcionado bien para un grupo más reducido y homogéneo de partes contratantes en la época del GATT, pero que ya no responde a las necesidades actuales de la OMC. El análisis y el diagnóstico que el autor ofrece sobre los problemas de la OMC están en armonía con la literatura especializada de la última década.

El capítulo 1 expone los principales problemas de la OMC y de la Ronda de Doha. Jones sostiene que la OMC tiene dos principales propósitos institucionales: garantizar que los Miembros obtengan ventajas a través de la liberalización comercial y reconocerles ámbitos de

¹ Recensión recibida el 08.04.2016 y aceptada el 15.05.2016.

² Doctor en Derecho por la Eberhard-Karls Universität Tübingen (Alemania). Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile. Profesor Asistente en el Departamento de Ciencias Jurídicas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Empresariales, Universidad de La Frontera, Temuco.

³ Douglass C. North, *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
Douglass C. North, *Understanding the process of economic change* (Princeton: Princeton University Press, 2005).

soberanía para que puedan regular sus respectivas economías nacionales. Los principales problemas que enfrenta la OMC para lograr esos objetivos (pp. 51–52) son:

- 1) el desacuerdo sobre las áreas incluidas y excluidas de la soberanía de los Miembros (lo que imposibilita la colaboración en áreas nuevas),
- 2) el principio del todo único (*single undertaking*),
- 3) las concepciones disímiles sobre la reciprocidad que sostienen los Miembros desarrollados y los Miembros en desarrollo,
- 4) la evolución en la distribución del poder político en la OMC,
- 5) la judicialización de los compromisos comerciales, y
- 6) la regla de consenso contenida en el artículo IX.1 del Acuerdo por el que se Establece la Organización Mundial del Comercio (en la pág. 83 el libro erróneamente afirma que el Derecho de la OMC no define el consenso, pero sí lo hace la nota 1 del Acuerdo de la OMC).

Los capítulos 2 y 3 analizan a la OMC en cuanto institución internacional y el capítulo 4 los complementa centrándose en la regla de consenso. La sección sobre los fundamentos institucionales de las relaciones comerciales (pp. 24 a 29) enfatiza de forma adecuada una de las lecciones más importantes del derecho internacional económico: que la política comercial es simultáneamente política nacional e internacional. El autor enfatiza que la liberalización del comercio a escala regional es una respuesta a la falta de resultados de la Ronda de Doha (pp. 56–57). También señala que la fragmentación jurídica interna que vivió el GATT (*GATT à la carte*) es equivalente a la fragmentación jurídica actual del sistema comercial internacional que se expresa en los acuerdos comerciales regionales o, dicho en otras palabras, que esos acuerdos son una forma de plurilateralidad (pp. 53 y 77). El autor identifica cuatro factores disruptivos que han surgido desde la creación de la OMC y que han dificultado el funcionamiento político de la institución (pp. 65–68):

- 1) la incorporación de China como Miembro,
- 2) la expansión de la membresía y los cambios en el proceso de negociación,
- 3) el desplazamiento del poder de negociación dentro de la OMC, y
- 4) las cadenas internacionales de suministro en conjunto con la proliferación de los tratados bilaterales de protección de inversiones (BITs).

Es así como Jones se hace eco de la doctrina que ha tratado especialmente los primeros tres factores con relativa profundidad.⁴ En las páginas 97 a 103 destaca la importancia que ha tenido el Director General de la OMC durante las negociaciones.

El capítulo 5 es el más interesante para los lectores especialistas en la OMC que busquen algo más que un libro introductorio (y probablemente sea demasiado técnico para gran parte del público general). En él, Jones analiza la estructura institucional de la toma de decisiones en comités de la OMC y devela las regularidades y los factores que determinan a quiénes el Consejo General nombra como presidentes de los órganos de la OMC (*committee chairs*). El autor subraya que esos presidentes influyen en la selección de los temas que se negocian, en los resultados de las negociaciones y en su implementación. Los resultados de Jones indican que el tamaño de la delegación nacional en Ginebra y la antigüedad de la membrecía en el sistema GATT/OMC tienen una correlación positiva con la probabilidad de que los representantes de un Miembro presidan los órganos de la OMC. No hay una correlación con el nivel de desarrollo del Miembro (p. 153). Por otra parte, Jones concluye que tal vez las tradicionales negociaciones comerciales desarrolladas en Conferencias Ministeriales lideradas por funcionarios superiores responsables de comercio sean un modelo que ya no sea idóneo ni capaz de llevar adelante las negociaciones políticas dentro de la OMC. El autor plantea que quizás deba ser reemplazado por comités permanentes compuestos por personas de gran capacidad técnica, quienes podrían hacer avanzar las negociaciones sobre temas críticos.

El capítulo 6 se aboca a la antigua pregunta si los acuerdos comerciales regionales son un aporte o un escollo para el progreso de la liberalización multilateral del comercio. Contiene una sección (pp. 175–184) con las expresiones más actuales de este desafío, y especialmente los llamados acuerdos mega-regionales: *Trans-Pacific Partnership* (TPP) y *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP).

El capítulo 7 trata el tema del liberalismo enraizado (*embedded liberalism*), es decir, las políticas nacionales e internacionales que sustentan y respaldan la liberalización comercial y que consisten en una redistribución de recursos que se implementa a partir de un proceso político (p. 203). A nivel nacional se expresa p.ej. en mecanismos de seguridad social, programas de reconversión laboral, etc. A juicio de Jones, las medidas *antidumping*, las medidas compensatorias y las salvaguardias son instrumentos que la OMC contempla con ese mismo fin. Además, la ayuda para el desarrollo, p.ej. las preferencias comerciales, se pueden entender desde la misma perspectiva. En definitiva, el autor sostiene que el objetivo de todas esas medidas es otorgar flexibilidad política a los Miembros de la OMC. Ella promueve el apoyo de la población y evita que la liberalización comercial perturbe la economía. Jones argumenta que los problemas políticos actuales de la OMC se deben en gran parte a que falta desarrollar

⁴ P.ej. Richard Blackhurst, “Reforming WTO Decision Making: Lessons from Singapore and Seattle”, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Working Paper 63 (2000). Peter Nørgaard Pedersen, “The WTO decision-making process and internal transparency”, *World Trade Review* 5(1) (2006): 103-131.

nuevas formas de apoyo político a la liberalización comercial, tanto en los países ricos como en los pobres (p. 212).

El libro cierra con el capítulo 8, en el cual el autor concluye que el problema central de la OMC es la regla de consenso y que ella dificulta enormemente cualquier solución institucional a los problemas políticos de la OMC (p. 216). Jones argumenta que la liberalización comercial ha continuado, a pesar de los problemas de la Ronda de Doha, a través de acuerdos comerciales regionales y tratados bilaterales de protección de inversiones. Es decir, ha proseguido sin involucrar a la OMC. El desafío que plantea el autor es cómo lograr que la liberalización comercial vuelva a desarrollarse dentro del marco de la OMC sobre la base del trato de nación más favorecida. Al respecto, Jones muestra un optimismo cauto y sostiene que la oscilación entre multilateralismo y regionalismo es pendular, ya que las imperfecciones y desventajas de cada modelo incentivan a los Estados a explorar la otra variante. Es decir, para Jones es a fin de cuentas una cuestión de tiempo que las desventajas del regionalismo aumenten lo suficiente para que los Estados se vuelquen nuevamente al multilateralismo. En el fondo el libro busca aportar a la búsqueda de mecanismos para acelerar ese proceso y asegurar que los futuros esfuerzos multilaterales se concreten en la OMC y no en una organización nueva.

Por último, la bibliografía es adecuada aunque sí resulta un tanto sorprendente que, de los textos clásicos del recientemente fallecido John H. Jackson, sólo cite *The World Trading System*.⁵

En conclusión, este libro actualiza los clásicos libros introductorios a la OMC como los de Jackson y los complementa con el análisis de fenómenos nuevos como las cadenas internacionales de producción, los tratados bilaterales de protección de inversiones, el presente de la Ronda de Doha y el auge actual de los acuerdos preferenciales en su expresión más notoria: el TPP y el TTIP. A pesar de su carácter dual (como mencionado al principio), este libro en definitiva es muy recomendable especialmente como una introducción al pasado y presente de la OMC.

⁵ John H. Jackson, *The World Trading System*, 2ª ed. (Cambridge: The MIT Press, 1997).