Antonio M.ª Ávila Álvarez*

COMERCIO Y DESARROLLO: EL TRATO DIFERENCIADO A LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Este artículo analiza el principio de trato especial y diferenciado en favor de los países de desarrollo, dentro del sistema GATT-OMC. Estudia su evolución y cómo podría ser aplicado a las condiciones actuales del comercio internacional, radicalmente distintas a las de los años sesenta del siglo XX. Se analizan los diversos posicionamientos por grupos de países y propuestas de solución.

Trade and development: differential treatment for developing countries

This article examines the principle of special and differential treatment for developing countries inside the GATT-WTO system. It analyses how the principle has evolved and how it could be applied to current conditions of international trade, radically different to those of the 1960s. It describes different country positions and proposals for solutions.

Palabras clave: *comercio y desarrollo, trato especial y diferenciado, GATT, OMC, igualdad, no discriminación, cláusula de nación más favorecida, trato nacional.*
Keywords: *trade and development, special and differential treatment, GATT, WTO, equality, non-discrimination, most favoured nation clause, national treatment.*
JEL: *F13, O24.*

1. Introducción

Una opinión compartida por la mayor y mejor parte de la doctrina económica es la relación directa entre crecimiento económico y economía abierta. La más notable evidencia científica subraya que la apertura de la economía, medida por el porcentaje del comercio exterior en su más amplio sentido en relación con el PIB, es uno de los mejores criterios para medir la prosperidad de una sociedad (Heydon, 2020).

Pero, para conseguir esa apertura comercial en un mundo que ha devenido finito, como ya en los años veinte del pasado siglo decía Paul Valéry (1945) en una expresión más hermosa y elegante que la usual de globalización, es necesario asegurar el juego limpio y un mínimo de igualdad, o, dicho de otra manera, unas reglas de juego aceptadas por todos.

Queremos subrayar que ese mundo finito se caracteriza políticamente por la existencia del Estado como forma de organización política y el mercado como forma de organización económica más extendida.

El mundo de entreguerras se caracterizaba por una realidad política y económica fundamentada en la discriminación; en efecto, según la mayor o menor cercanía de los Estados, estos justificaban sus relaciones económicas internacionales en políticas arancelarias agresivas, basadas en el establecimiento de todo tipo

* Doctor en Derecho, Doctor en Ciencias Económicas, Técnico de Administración Civil del Estado; fue asesor de las Secretarías de Estado de Comercio y de Hacienda.
Contacto: secretaria@fge.es
En recuerdo de D. Manuel Varela Parache y D. Miguel Ángel Díaz Mier.
Versión de septiembre de 2021.
https://doi.org/10.32796/ice.2021.922.7297

de restricciones cuantitativas y otros obstáculos al comercio, así como en la manipulación política de los tipos de cambio. Todos estos factores, sin duda, contribuyeron al incremento de la tensión política y económica que desembocó en el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Por todo ello, los planificadores anglosajones del orden económico de posguerra que elaboraron el denominado sistema de Bretton Woods, lo fundamentaron en el principio de no discriminación y trato igual para todos los países, a través de la institucionalización de esos principios en unas organizaciones internacionales de carácter universal —Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y una *non nata* Organización Internacional de Comercio— que, devaluada pero a la postre eficiente, se convirtió en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT, por sus siglas en inglés) y todo ese orden se quiso someter a regulaciones jurídicas en un novedoso intento de que el Derecho gobernara la economía y limitara la política; para los orígenes y las discusiones que originaron el sistema y sin ánimo exhaustivo (Gardner, 1994; Steel, 2014), más crítico con sus fundamentos (Caicedo, 2021) y el excelente y erudito estudio destacando el papel en la creación que en ese orden tuvieron los austríacos prácticamente desde sus orígenes (Slobodian, 2021), y que explica el porqué de los principios que vamos a tratar.

Antes de entrar a examinar brevemente los principios que han regulado y regulan el comercio internacional, para centrarnos posteriormente en el trato diferenciado a los países en desarrollo, hay que señalar que el principio de no discriminación se instrumentaliza a través de la denominada cláusula de la nación más favorecida (CNMF), entendida en sentido multilateral e incondicional, y el trato nacional. El otro principio básico de la OMC es el de transparencia, que se instrumentaliza a través de la notificación de todas las normas que afectan al comercio, que deben ser remitidas a la Secretaría de la OMC y publicadas en la página web de la OMC.

La clave de bóveda es, sin embargo, el juego conjunto y sistemático de la denominada cláusula de nación más favorecida (CNMF) y el trato nacional. Por la primera vieja cláusula de los tratados comerciales, con la importante innovación de entenderla en sentido incondicional y multilateral que significa que hay que conceder la misma ventaja o beneficio comercial que se concede a un Estado a cualquier otro, esto es, las ventajas se entienden concedidas automáticamente a todos los miembros de la organización. Ello explica que las fórmulas de negociación fueron las famosas rondas comerciales, antes y ahora, estando en este momento estancada la de Doha.

El principio del trato nacional significa que hay que dar el mismo tratamiento comercial, fiscal, de transporte o de cualquier naturaleza al producto extranjero como si fuera producto nacional.

Fundamentándose en esos principios se fue desarrollando el comercio internacional desde 1947, y lo han regulado a pesar de las circunstancias radicalmente cambiantes de las relaciones económicas internacionales a las que, por otra parte, ha contribuido a potenciar, sobre todo con la aplicación del principio de consolidación, que impide principalmente la vuelta atrás en los procesos de reducción arancelaria.

A título de ejemplo, la comparación con el período inmediatamente anterior a la Primera Guerra Mundial es instructiva. En 1913, las exportaciones como proporción del PIB mundial eran alrededor del 9 %; casi exactamente cien años después, en 2012, un 30 %. Los activos extranjeros del PIB mundial eran el 17,50 % en 1914 y un 57 % en 1995 y, probablemente, hoy sean incluso muchísimo más altos y ello teniendo en cuenta que el PIB mundial no ha dejado de crecer desde entonces.

Claro que estos principios han sido eficaces porque desde el inicio ha habido excepciones que han permitido la adaptación a las realidades múltiples. Algunas de estas excepciones: la cláusula del abuelo, por fin desaparecida con la OMC, y otras que se mantienen consentidas por las entonces denominadas «partes contratantes»: uniones aduaneras y zona de libre comercio (art. XXIV), el mantenimiento a extinguir de las restricciones cuantitativas (art. XI.1), las de los artículos XI y XII para

proteger el equilibrio de la balanza de pagos, las cláusulas de salvaguardia, las derogaciones o *waiver* y la de los países en vías de desarrollo, de tal manera que a veces parece, como puse de manifiesto en otras ocasiones, que el auténtico principio general del sistema GATT-OMC es precisamente el de la excepción (Ávila, 2008; Ávila *et al*., 1994; Díaz Mier, 1996; Carreau & Juillard, 1998; Flory, 1999) y, para la historia, la biblia del GATT (Jackson, 1969, 1997, 2009).

Precisamente, como señala el clásico Jackson, el derecho internacional, sobre todo el económico, es cambiante, por lo que vamos a centrarnos ahora en la perspectiva y la realidad del comercio y desarrollo en el sistema GATT y OMC.

2. El comercio y desarrollo en el sistema GATT-OMC

Desde los albores del inicio de la ciencia económica siempre se ha establecido una relación entre el comercio internacional y el desarrollo económico. A título de ejemplo, y sin recurrir a las clásicas teorías de las ventajas comparativas absolutas o relativas de Ricardo Smith, Heckscher-Ohlin, Samuelson, es clásico el trabajo de Viner (1966) que además estuvo vinculado con el GATT.

Por tanto, no nos debe sorprender que el orden económico mundial de la posguerra, orden de inspiración anglonorteamericana, restringió el proteccionismo y apostó por la consagración de un libre cambio organizado y progresivo fundamentado en el principio de transparencia y no discriminación, instrumentado a través de la CNMF, entendido de una manera multilateral e incondicional y el principio de trato nacional.

En el Acuerdo General de 1947 se incluyó un inicio de tímido tratamiento desigual, especialmente a los países en vías de desarrollo, cuando en su artículo XVIII se permite a las partes contratantes cuya economía no pudiera asegurar un nivel de vida adecuado y estuviera al inicio de su desarrollo, que conservara «la estructura de sus tarifas aduaneras con una flexibilidad suficiente» y facilitara que pudieran establecer restricciones cuantitativas por razones de la balanza de pagos (artículo XII).

El hecho de que el número de países en vías de desarrollo no fueran muchos en 1947, hizo que no se plantearan inicialmente muchos problemas. Sin embargo, la aceleración del proceso de descolonización, la creación de nuevos Estados caracterizados por una mezcla poco racional de nacionalismo, anticolonialismo y mesianismo, dio lugar a la aparición de numerosas críticas contra el orden económico liberal de posguerra, criticado por imperialista y discriminatorio hacia la pobreza. Todo este movimiento se concretó en lo que se denominó el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) (Bedjaoui, 1979; Ballesteros González, 1977), movimiento caracterizado por un potente intervencionismo público contrario a la preferencia occidental por la economía de mercado (Carrier, 1997). Este movimiento se fortaleció al amparo de la creación, por parte de Naciones Unidas, de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) como alternativa al GATT[1]. Las críticas hicieron que el GATT reaccionara y adoptara, el 26 de noviembre de 1964, la Parte IV relativa al Comercio y Desarrollo, que entró en vigor el 27 de noviembre de 1966.

La parte IV, en definitiva, consagraba una excepción al principio de no discriminación, legalizando una acción discriminatoria en favor de los países en vías de desarrollo, tanto por iniciativa individual de los países desarrollados como por una creación colectiva del conjunto del GATT, encaminada a reducir los obstáculos a las exportaciones de sus productos, que son, por cierto, prácticamente todos los productos agrícolas de naturaleza tropical que no producen los países desarrollados.

Bajo esta Parte IV, alguna potencia comercial como la entonces Comunidad Económica Europea, estableció sus relaciones exteriores (Ávila *et al*., 1997) o

[1] De hecho, ni el GATT en su día, ni hoy la OMC, pertenecen al sistema institucional de la ONU, aunque tengan estrechas relaciones con muchas de sus instituciones.

se establecieron los Acuerdo de Producto de Base (Dormoy, 1986).

Un nuevo avance en un tratamiento discriminatorio excepcional para los países en vías de desarrollo se alcanzó con la firma de la Ronda de Tokio en abril de 1979, que incorporó dos cláusulas: la denominada de Habilitación, que legaliza el tratamiento preferencial para los países en vías de desarrollo, por tanto, los sistemas de preferencia generalizada; y lo que podemos denominar cláusula Evolutiva, que permite aplicar a los países en vías de desarrollo medidas preferenciales de manera gradual en función de su desarrollo y eventual mejora económica. Un rasgo que destaca de todo este sistema es que todo tratamiento preferencial deberá ser notificado al GATT y podrá ser objeto de consultas entre las partes, lo que limita la unilateralidad.

Todos estos principios y reglas son recogidos por el Acuerdo de Marrakech (1994), que pone fin a la Ronda Uruguay, iniciada en 1986 y crea la Organización Mundial del Comercio.

Recordemos que bajo el paraguas de la OMC se incluye: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994), que absorbe el GATT de 1947 y todos sus desarrollos; el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés); el Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPS, por sus siglas en inglés). A estos acuerdos hay que añadir un Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales y un sistema de Solución de Diferencias.

Pues bien, en los tres acuerdos materiales se recoge el principio de trato preferencial a los países en vías de desarrollo, a los que se le concede una reciprocidad general limitada, permitiendo que el derecho de la OMC les sea aplicado «de manera flexible y favorable» (parágrafo 2 III) y que se beneficien de una mejor ayuda técnica (parágrafo 2 IV) con el objetivo de que se beneficien al máximo de la liberalización de los mercados.

Por otro lado, en los diversos Acuerdos particulares que se añaden al Acuerdo GATT hay referencias específicas a ese trato más favorable; así, en el Acuerdo sobre la Agricultura se establece una distinción entre países desarrollados y países en desarrollo, tanto en lo que concierne a la reducción de aranceles, como a la reducción de las ayudas internas y a las subvenciones a la exportación.

Lo mismo ocurre en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (art. 10 del Acuerdo), que podrá adoptar excepciones específicas y temporales; al igual que en el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (art. 6.6).

De la misma manera, tanto en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (art. 12), como en el Acuerdo sobre Valor en Aduanas, a los países en desarrollo se les autorizó a diferir la aplicación del acuerdo en un período que no podrá exceder de cinco años.

En los Acuerdos de Defensa Comercial, tanto en el Acuerdo Antidumping (art.15), como el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (art. 27), se incorpora la discriminación que además distinguen a los países en vías de desarrollo como más avanzados o menos. El Acuerdo sobre Salvaguardias (art. 9), reconoce el trato especial en favor de los países en desarrollo. Asimismo, el artículo 4 del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo TRIMS) prevé derogaciones temporales en caso de dificultades de la balanza de pagos.

De los otros dos grandes Acuerdos, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que parte del principio de uniformidad de régimen jurídico de liberalización cualquiera que sea el nivel de desarrollo, prevé flexibilidad en la aplicación de algunas disposiciones en los países en vías de desarrollo en materia de compromisos específicos (art. IV.1), de integrantes económicos (art. V.3 a y b), de subvenciones (art. XV) y en la aplicación de restricciones por problemas de la balanza de pagos. Estas flexibilidades o excepciones para los países en desarrollo constituyen, por tanto, una fórmula muy práctica para aplicar el trato especial y diferenciado.

También el Acuerdo TRIPS contiene algunas medidas en favor de los países en desarrollo, mediante la aplicación de plazos de transición más prolongados. Además, los PMA (países menos avanzados) obtuvieron una exención inicial de diez años para la aplicación de los compromisos TRIPS, exención que se ha ido renovando cada diez años a través de un *waiver*, aceptado por las dos terceras partes de los miembros de la OMC. Más recientemente, en 2017, entró en vigor el protocolo de modificación del Acuerdo TRIPS que permite a países sin capacidad productiva de medicamentos recibir suministro de otros países que estén explotando una licencia obligatoria para la producción.

¿Qué podemos concluir de este análisis previo? Que a pesar de que el principio general es el principio de no discriminación y un reconocimiento de la importancia y necesidad para el desarrollo económico, lo que hemos detectado es una progresiva institucionalización de una excepción, el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, muy presente y operativo en el comercio de mercancías y más debilitado en los otros acuerdos, y del que podemos deducir unas ciertas características generales: *i)* al ser una excepción que se quiere que sea transitoria, se debería tender a la igualdad y a la eliminación del trato discriminatorio; *ii)* no hay una definición específica y clara de qué son países en desarrollo y, por tanto, quién lo ha de declarar; y *iii)* esto significa que la declaración como país en desarrollo y el mantenimiento de esta condición es unilateral, depende de que el propio Estado lo declare así y que, en general, estos tres grandes rasgos, de alguna manera, forman parte de las tradiciones y precedentes de la OMC.

3. Desarrollo económico tras la creación de la OMC

Aunque el debate sobre la riqueza, la igualdad y el progreso económico es permanente, este se agudiza en la globalización: «One of the most contentious aspects of the globalization debate focuses of globalization's effect of global inequality, especially its effect on global income inequality»[2] producido por lo que se llama el principio de Lenski (Firebaugh & Goesling, 2007; Ritzer Blackwell, 2007).

Desde la perspectiva de la OMC y de las políticas comerciales, se han producido desde 1996 cambios muy significativos que tensan los principios o agudizan las contradicciones de las regulaciones iniciales.

En efecto, en la creación de la OMC y en el GATT de 1947 hubo una, llamémosla preponderancia en la gestión y en los planteamientos de las potencias occidentales o del norte, por supuesto, EE UU, la Unión Europea, Japón, a las que hay que añadir: Canadá, Australia, Nueva Zelanda y algunos países iberoamericanos. Por supuesto, no estaban los países de economía de Estado y la presencia de los países descolonizados era creciente pero no era cualitativamente significativa, tanto por la falta de recursos técnicos y humanos para estar presente en todas las negociaciones, como por su particular estructura económica.

La creación, institucionalización y posterior consolidación de los países en desarrollo ha dado un giro que podríamos denominar copernicano, porque: *i)* se han producido cambios y mejoras sustanciales en el grupo de países en desarrollo; *ii)* han desaparecido prácticamente los de economía de Estado; y *iii)* ha irrumpido con fuerza comercial extraordinaria China, que en sí misma ha modificado las relaciones comerciales internacionales.

De tal manera que, junto al grupo de los países occidentales clásicos, habría que distinguir al menos otros dos grupos, el de los BRIC —Brasil, Rusia, India y China— y el resto de los países en desarrollo.

Y una primera nota que hay que destacar es que, de la misma manera que no había posiciones idénticas en muchos temas entre EE UU y la Unión Europea, por ejemplo, en el tema de las ayudas públicas, tampoco hay homogeneidad ni en el grupo de los BRIC, ni, por

[2] Uno de los aspectos más complicados en el debate de la globalización se centra en los efectos de la globalización en la desigualdad global, especialmente, el efecto sobre la desigualdad en el nivel de renta.

supuesto, en los países menos desarrollados que no solo discrepan del grupo occidental sino también tienen fuertes discrepancias entre ellos. Este panorama no solo tensa las negociaciones, sino que explica en gran parte la parálisis y el estancamiento de la OMC y las negociaciones comerciales de la inacabada Ronda de Doha (Dupont & Elsig, 2012; Dauton *et al*., 2012).

Vickers (2012) se plantea el papel de los BRIC preguntándose si son entusiastas del sistema o agentes de cambio. Así, por ejemplo, Brasil y la India (ni China, ni Rusia formaron entonces parte de las negociaciones) hicieron una fuerte oposición en la Ronda Uruguay a que se trasladaran los principios del GATT a otros campos, especialmente, la Propiedad Intelectual. Hoy, sin embargo, la India es un fervoroso partidario de la flexibilización en la movilidad de las personas, pero no para los servicios mediante establecimientos permanentes. India también defiende la flexibilización de las reglas de la propiedad intelectual a la que Brasil se opone en la actualidad. Brasil, por su parte, apuesta por una mayor liberalización del comercio agrícola, de la que no es partidaria la India. China se ha centrado con fuerza y habilidad en el uso de las reglas del juego reduciendo sus aranceles, aunque ofreciendo resistencia en el tema de los Derechos de Propiedad Intelectual, algunas áreas de servicios y en las ayudas públicas. Más aún, cada vez son más frecuentes los paneles que enfrentan a países en desarrollo y no solo Norte contra Sur, como señala Brenda Vickers, «Reflecting this balance between systems-supporters and change agents in multilateral trade, the BICs (Brazil, India, China) have articulated alternative visions of developmental which go hand in hand with a commitment to the cause of Third Worldism»[3].

Por otro lado, y como señalan Priyadarshi y Rahman (2012), los auténticos países en vías de desarrollo tienen un papel y una voz creciente y dentro de los avances que se han producido, sin embargo, siguen estando persistentes los problemas estructurales de pobreza y tienen menor competencia técnica a pesar del apoyo del Comité Técnico que existe dentro de la Secretaría de la OMC para afrontar las negociaciones.

4. El debate sobre el principio de trato igual y diferenciado

La progresiva pérdida de cuota de EE UU en el comercio mundial, el crecimiento económico de los BRIC y el factor político producido por la elección del presidente Trump en EE UU y su política de «América primero», supuso que EE UU, siempre muy activa en el sistema comercial mundial, centrara sus críticas, además de la cuestión del sistema de solución de diferencias, en la regulación del trato especial y diferenciado. En concreto, EE UU ha centrado su crítica de la autodesignación del nivel de desarrollo.

En este sentido, EE UU presentó una comunicación el 14 de febrero de 2019[4] que, con un fuerte aparato estadístico, mostraba los avances en muchos países en desarrollo (precisamente, los BRIC) en la reducción de la pobreza. EE UU afirma que las declaraciones de desarrollo unilateral de la situación de desarrollo estaban siendo usadas deslealmente, alterando las reglas del juego. Se analizaban a tal fin índices de desarrollo humano, la producción económica, el ingreso per cápita, la agricultura, el urbanismo, las exportaciones totales, la participación en el comercio de alta tecnología, las regalías de la propiedad intelectual, la inversión extranjera directa, el tamaño de las empresas, la utilización de superordenadores, incluso la carrera espacial. EE UU, a la vez, repasaba cómo otras instituciones (Fondo Monetario Internacional, UNCTAD, etc.) revisan periódicamente el concepto de desarrollo, al contrario que la OMC, invariable desde su creación en 1995.

[3] Como reflejo de este equilibrio entre los defensores del sistema y los proponentes de cambios en el comercio multilateral, los BIC (Brasil, India y China) han planteado visiones alternativas del desarrollo que van de la mano de su compromiso con la causa del tercermundismo.

[4] WT/GC/W/757/Rev.1.

En el Acuerdo de la OMC, según recoge la comunicación de EE UU, no se especifican criterios ni un procedimiento para determinar el nivel de desarrollo. Tampoco se establecen gradaciones entre los miembros en desarrollo con una sola excepción, los PMA. La OMC, a diferencia de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, carece de un sistema de clasificación analítica del nivel de desarrollo (parágrafo 4.1) lo que supone, según EE UU, que «la totalidad de las normas se aplican a unos pocos (los países desarrollados) y solo alguna de ellas se aplican a la gran mayoría, es decir, los países que se autodeclaran en desarrollo». «La perpetuación del concepto ha causado graves daños a la función de negociación de la OMC, convirtiendo cada negociación en una negociación sobre el establecimiento de normas estrictas para unos pocos y la concesión de amplias flexibilidades o exenciones para muchos (parágrafo 1.7)» y de ello se produce la parálisis de todo el sistema.

A este documento de Estados Unidos respondió con un también excelente y documentado aparato estadístico otro de China, India, Sudáfrica, Bolivia, Laos, Venezuela, Kenia, Cuba, República Centroafricana y Pakistán, el 4 de marzo de 2019[5] que, tras examinar indicadores económicos del PIB per cápita, población en situación de pobreza, subalimentación, la agricultura, el comercio de servicios, la propiedad intelectual, el consumo de energía per cápita, el sistema financiero, I+D, la brecha digital, eficiencia de las empresas, etc., concluye que existe, pese a todos los avances que, por supuesto, reconocían, una brecha de desarrollo que justifica la necesidad de mantener el trato especial y diferenciado, incluso señalando la hipocresía de los países desarrollados que han mantenido este trato especial y diferenciado pero a la inversa en los años cincuenta, sesenta y setenta, con el *waiver* de la agricultura o el Acuerdo multifibra y concluye «que las verdaderas amenazas para la pertinencia, la legitimidad y la eficiencia de la OMC son la proliferación del proteccionismo y del unilateralismo, incompatible con las normas de la OMC, el bloqueo del proceso de selección de los miembros del Órgano de apelación y el estancamiento de la Ronda de Doha para el desarrollo y no es el estado de desarrollo autodeclarado de los miembros en desarrollo» (parágrafo 61) y prosigue, «el trato especial y diferenciado es parte integrante del sistema multilateral de comercio y la autodeclaración respecto de la coordinación de un desarrollo, norma fundamental de la OMC, ha resultado ser el enfoque más apropiado para la Organización».

Hay que señalar que los dos documentos presentados y analizados *supra* son excelentes y que la verdad, a mi juicio, está en un punto intermedio entre los dos. Ambos reconocen que ha habido avances indudables en la salida de la pobreza y en la mejora de la pobreza, pero aún sigue siendo insuficiente y sigue existiendo una brecha, incluso en aquellos países que como China, India y Brasil han experimentado grandes avances, pero, que por su numerosa población y la situación de la que partían, si se analizan con detalle las estadísticas, muestran que aún son grandes las diferencias per cápita o en consumo entre un grupo u otro de países y también tienen razón en que en varios sectores y épocas los países desarrollados, utilizando uno y otro instrumento, han impuesto un trato especial y diferenciado inverso.

Pero también es cierto que en el propio grupo de los países en desarrollo hay enormes diferencias; no es lo mismo China que Brasil ni estos, a su vez, tienen nada que ver en su progreso económico con los países del África subsahariana y, por tanto, no es razonable que desaparezca el trato diferencial de desarrollo, pero sí que se gradúe.

A mi juicio, hay que establecer algo así como un principio de progresividad como el que se aplica en los sistemas fiscales modernos y que no es sino la antigua concreción de la vieja diferencia aristotélica de conseguir la igualdad dando un trato desigual a los desiguales; este principio de progresividad tiene un agarre institucional en la denominada cláusula Evolutiva, aprobada en la Ronda de Tokio.

[5] WT/GC/W/765/Rev.2.

En este sentido y en el debate sobre la propuesta de Estados Unidos «el representante de la Unión Europea dice que el desarrollo es un pilar central de la Organización». La distinción actual entre países desarrollados y países en desarrollo no refleja ya la realidad del rápido crecimiento económico de alguno de estos, por tanto, los miembros deben continuar con su labor sobre el trato especial y diferenciado para asegurarse de que los miembros que realmente necesitan flexibilidad la tengan a su disposición para beneficiarse plenamente de su pertenencia a la Organización (parágrafo 10.24) y continúa: «para que la Organización prospere, el trato especial y diferenciado debe ser mucho más detallado en función de las necesidades y capacidades demostradas de cada miembro». La diferenciación futura debe formularse en términos de necesidades específicas de cada país a nivel sectorial o de actividad en lugar de en solicitudes de exención para categorías para un gran grupo de miembros. Además, la Unión Europea considera que la necesidad de trato especial y diferenciado de cada país debe evaluarse caso por caso y sobre la base de datos empíricos (parágrafo 10.25).

Esta polémica ha llamado la atención de algunos analistas, así Bacchus y Manak (2020) trataron el tema en Policy Analysis del Cato Institute en el n.º 887, correspondiente al 13 de abril de 2020.

Y con todo ello podemos resumir el estado de la cuestión:

- Estados Unidos propone varios criterios para determinar si un Estado es desarrollado o no; no se trata de un criterio sino de una combinación de ellos.

— Formar parte del Grupo del G20, criterio a mi juicio no muy útil porque tiende a primar el tamaño frente al desarrollo.

— Ser clasificado como país de alto ingreso por el Banco Mundial.

— Contar con una participación superior al 0,5 % del total del comercio mundial de mercancías, incluidas la exportación y la importación.

Por otro lado, la Administración de EE UU está condicionando el acceso a la OCDE a la renuncia *de facto* al ejercicio del trato especial y diferenciado en la OMC. Brasil y Costa Rica han renunciado «unilateralmente», con diferentes matices, a acogerse al trato especial y diferenciado en la OMC, a cambio de obtener el apoyo de EE UU en sus negociaciones para acceder a la OCDE, ya culminadas en el caso de Costa Rica.

- El Chad, en nombre de los países menos avanzados[6], se unió al debate para exigir que los países menos avanzados puedan mantener durante 12 años esta consideración, después de haber sido excluidos de tal categoría por la Asamblea General de Naciones Unidas.
- Países desarrollados, como Noruega, Canadá, Islandia, Nueva Zelanda, Singapur, México y Suiza han buscado soluciones intermedias y pragmáticas[7] usando algunos precedentes de la propia OMC, como la existencia en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de mecanismos para estudiar preocupaciones comerciales específicas, que podría servir de inspiración para tratar necesidades concretas relacionadas con el desarrollo.

5. Una conclusión y una propuesta

Habiendo estudiado la importancia del comercio y el desarrollo, los principios generales del orden jurídico internacional de carácter comercial, tanto de la OMC como los precedentes y su evolución en el seno del GATT de 1947, la posición de los diversos grupos de países con mejoras notables pero mantenimiento de situaciones de desigualdad, que algún autor considera casi estructural (Vickers, 2012; Priyadarshi & Rahman, 2012), y la constatación de la realidad y situación económica de los diversos grupos de países, podemos establecer una propuesta de acercamiento basada, tanto en los principios generales, como el que hemos denominado principio de progresividad y que tiene un importante precedente ya citado en la cláusula evolutiva de la Ronda de Tokio de 1979.

[6] WT/GC/W/807.
[7] WT/GC/W/770, 26 de abril de 2019.

● El principio general debe ser el trato no discriminatorio.

● Las excepciones siempre han existido y han sido clave para la adaptación a la realidad cambiante.

● Una muy importante ha sido la del trato diferenciado a los países en desarrollo.

● Toda excepción debe tener un carácter transitorio, en cuanto que debe tender a aplicarse la regla general a medida que las circunstancias se modifiquen.

● La OMC, como el GATT de 1947, siempre consideró parte de sus principios los precedentes anteriores, uno de ellos fue el de la declaración unilateral de ser país en vías de desarrollo.

● La iniciativa para conseguir el trato diferenciado de los países con menor grado de desarrollo debe corresponder siempre al Estado miembro.

● Ahora bien, para evitar actuaciones desleales, deben existir una serie de criterios, ya sean los relacionados por EE UU o por la ONU, que sirvan como parámetros que permitan a los Estados miembros cuestionar los excesos. El establecimiento de esos criterios actuaría como una limitación a la unilateralidad.

● Porque dentro de la categoría de países en vía de desarrollo, hay, a su vez, diferentes niveles y no es equitativo un trato igual a situaciones desiguales, de acuerdo con el principio de progresividad y a la cláusula evolutiva a las que nos referíamos con anterioridad.

● Ello significa, además, que esa progresividad debe ser aplicada según materias. Dentro de la OMC hay muchas materias de negociación y puede, por ejemplo, que la India esté avanzada en *software*, pero es cierto que su agricultura está todavía atrasada. De la misma manera que hay acuerdos distintos según la materia, puede que hubiera que distinguir situaciones de desarrollo distintas según la materia, en tanto en cuanto el atraso se mantenga.

● Es cierto que este sistema introduciría una cierta fragmentación, pero lo cierto es que esa fragmentación ya existe. La diferencia, ahora, es que estaría contrastada por el Consejo General, que es la instancia que debería resolver las dudas.

● Y, por supuesto, junto al tratamiento diferenciado por materias, también, dado que los desarrollos económicos entre los países en vías de desarrollo son distintos, las exenciones y flexibilidades deben tener temporalidades distintas. Así como no es equitativo y razonable tratar igual a EE UU, que, digamos, a Filipinas, tampoco lo es que tenga el mismo tratamiento China, que, digamos, el Chad.

Un resumen de la propuesta que formulo sería la siguiente: la iniciativa para conseguir el trato diferenciado de los países menos desarrollados debe corresponder siempre al Estado; sin embargo, deberían establecerse criterios generales coincidentes con otras instituciones, por ejemplo, la ONU, más que la pertenencia a la OCDE o al Grupo de los 20 que permitiera al director g eneral de la OMC elaborar una propuesta justificada para que en los casos de duda pueda decidir ese trato en el Consejo General.

En todo caso, las disputas deben resolverse en el seno de la propia organización, que hasta ahora ha funcionado razonablemente; a tal fin, hay que facilitar el proceso de toma de decisiones para evitar estancamientos que perjudican a todos. Se trata de dar un nuevo impulso a los procesos negociadores, como fue el caso en los años noventa y la primera década del siglo XXI.

No algo distinto señalan los autores del Cato Institute cuando terminan su trabajo señalando: «This framework must become part of a new grand bargain by the 164 WTO members that will renew the multilateral trading system, restore it as the center of world trade and reaffirm its mission to foster human freedom through global development spurred and enhanced by trade»[8], o, dicho de otra manera, como señala Milanovic (2017), no debe predominar el enfoque que él denomina del nacionalismo metodológico —la

[8] Este nuevo marco tiene que ser parte de una nueva gran negociación entre los 164 miembros de la OMC para renovar el sistema multilateral de comercio y volverlo a colocar en el centro del comercio mundial, a la vez que se reafirme su misión en favor de la libertad humana a través de un desarrollo integral promovido y espoleado por el comercio.

unilateralidad— porque es cada vez menos relevante y útil para el progreso económico y social. El sistema ha demostrado a lo largo del tiempo su flexibilidad para adaptarse a las nuevas situaciones.

Referencias bibliográficas

Ávila, A. M.ª (2008). La participación del sistema GATT-OMC en la gobernanza mundial. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía,* 843, 45-60.

Ávila, A. M.ª, Díaz Mier, M. Á., & Castillo, J. A. (1994). *Regulación del comercio internacional tras la Ronda de Uruguay*. Tecnos.

Ávila, A. M.ª, Díaz Mier, M. Á., & Castillo, J. A. (1997). *Política comercial exterior de la Unión Europea*. Pirámide.

Bacchus, J., & Manak, I. (2020). The Development dimension. What to do about differential treatment in trade. *Policy Analysis Cato Institute*, 887.

Ballesteros González, J. M. (1977). *Igualdad jurídica y discriminación de hecho. Consideraciones en torno a la cláusula de la nación más favorecida*. Universidad de Granada.

Bedjaoui, M. (1979). *Hacia un nuevo Orden Económico Internacional*. Ediciones Sígueme-Unesco.

Caicedo, A. (2021). *El New deal del comercio global: Génesis ideológica del ordenamiento económico de la posguerra*. Unión Editorial.

Carreau, D., & Juillard, P. (1998). *Droit International Economique* 4.ª ed. L.G.D.J.

Carrier, J. G. (1997). *Meaning of the market: The free market in Western Culture*. Berg.

Dauton, M., Stern, R. M., & Narlikar, A. (2012). *Oxford Handbook on The World Trade Organization*. Oxford University Press.

Díaz Mier, M. Á. (1996). Del GATT a la OMC. *Síntesis.*

Dormoy, D. (1986). *Le commerce des produits de base et l´action internationale. Contribution à l´étude juridique de l´ordre* économique *international*. A. Pedone.

Dupont, C., & Elsig, M. (2012). Persistent deadlock in multilateral trade negotiations: The case of Doha. In M. Daunton, A. Narlikar, & R. M. Stern (eds.), *The Oxford Handbook on the World trade organization* (pp. 587-602). Oxford University Press.

Firebaugh, G., & Goesling, B. (2007). Globalization and global Inequalities: Recent Trends. In G. Ritzer (ed.), *The Blackwell Companion to Globalization* (pp. 549-551). Blackwell Publishing Ltd.

Flory, T. (1999). *L'Organisation mondiale du commerce: Droit Institutionnel et substantiel*. Bruylant.

Gardner, R. N. (1994). *La diplomacia del dólar y la esterlina: orígenes y futuro del sistema de Bretton Woods-Gatt*. Galaxia Gutenberg.

Heydon, K. (2020). *The Political Economy of International Trade*. Polity.

Jackson, J. H. (1969). *Word trade and the law of GATT. A legal analysis of the GATT*. Bobbs-Merrill.

Jackson, J. H. (1997). *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. The Mit Press.

Jackson, J. H. (2009). *Soberanía, la OMC y los fundamentos cambiantes del Derecho Internacional*. Marcial Pons.

Korzeniewicz, R. P., & Morán, T. P. (2007). World inequality indefinitely century patterns and tendencies. In G. Ritzer (ed.), *The Blackwell Companion to Globalization* (pp. 565-592). Blackwell publishing.

Losurdo, D. (2019). *El marxismo occidental, cómo nació, cómo murió y cómo puede resucitar*. Trotta.

Milanovic, B. (2017). *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*. Fondo de Cultura Económica.

Priyadarshi, S., & Rahman, T. (2012). Least-Developed Countries in the WTO: Growing Voice. In M. Daunton, A. Narlikar, & R. M. Stern (eds.), *Oxford Handbook on The World Trade Organization*. Oxford University Press.

Ritzer Blackwell, G. (2007). Globalization and global Inequalities Recent Trends. Companion Wiley. In G. Ritzer (ed.), *The Blackwell Companion to Globalization* (pp. 549-551). Blackwell Publishing Ltd.

Slobodian, Q. (2021). *El fin de los imperios y el nacimiento del neoliberalismo*. Capitán Swing.

Steel, B. (2014). *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*. Princeton University Press.

Valéry, P. (1945). *Regards sur le monde actuel et autres essais*. Gallimard.

Vickers, B. (2012). Role of the Brics in the WTO: System-supporters or Change Agents in Multilateral Trade. In M. Daunton, A. Narlikar, & R. M. Stern (eds.), *The Oxford Handbook on The World Trade Organization* (pp. 255-273). Oxford University Press.

Viner, J. (1966). *Comercio internacional y desarrollo económico*. 2.ª ed. Tecnos.