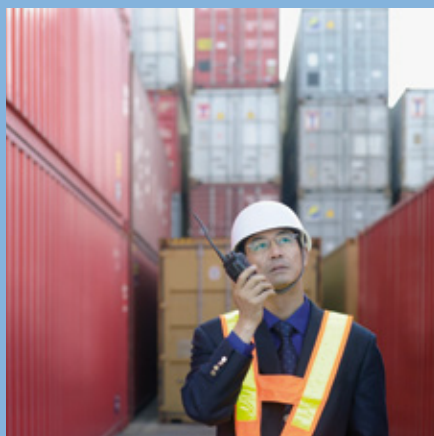


# Informe sobre el Comercio Mundial 2012

**Comercio y políticas públicas:  
análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI**



¿Qué es el Informe sobre el Comercio Mundial?

El Informe sobre el Comercio Mundial es una publicación anual que tiene por finalidad facilitar una mayor comprensión de las tendencias del comercio, las cuestiones de política comercial y el sistema multilateral de comercio.

---

Cómo utilizar este informe

El Informe sobre el Comercio Mundial 2012 se divide en dos grandes partes. La primera contiene un breve resumen de la situación del comercio en 2011 y la segunda se centra especialmente en el tema de las medidas no arancelarias en el siglo XXI.

---

Para saber más

Sitio Web de la OMC: [www.wto.org](http://www.wto.org)  
Consultas de carácter general:  
[enquiries@wto.org](mailto:enquiries@wto.org)  
Tel.: +41 (0)22 739 51 11

# Índice

|                                                                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Agradecimientos y Descargo de responsabilidad                                                                                                  | 2          |
| Prólogo del Director General de la OMC                                                                                                         | 3          |
| Resumen                                                                                                                                        | 5          |
| <b>I El comercio mundial en 2011</b>                                                                                                           | <b>16</b>  |
| <b>II Comercio y políticas públicas: análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI</b>                                               | <b>34</b>  |
| <b>A Introducción</b>                                                                                                                          | <b>36</b>  |
| 1. ¿De qué trata el <i>Informe sobre el Comercio Mundial 2012</i> ?                                                                            | 37         |
| 2. Historia de las MNA en el GATT/OMC                                                                                                          | 39         |
| <b>B Perspectiva económica de la utilización de medidas no arancelarias</b>                                                                    | <b>48</b>  |
| 1. Razones de la intervención de los gobiernos y tipos de medidas                                                                              | 50         |
| 2. Elección de MNA habida cuenta de las limitaciones existentes a nivel nacional e internacional                                               | 62         |
| 3. Medidas que afectan al comercio de servicios                                                                                                | 73         |
| 4. Las MNA en el siglo XXI                                                                                                                     | 79         |
| 5. Resumen y conclusiones                                                                                                                      | 88         |
| <b>C Catálogo de medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios</b>                                                               | <b>94</b>  |
| 1. Fuentes de información sobre las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios                                            | 96         |
| 2. Hechos estilizados acerca de las MNA relacionadas con el comercio de mercancías                                                             | 104        |
| 3. Medidas relativas a los servicios                                                                                                           | 122        |
| 4. Conclusiones                                                                                                                                | 125        |
| <b>D Los efectos de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios en el comercio</b>                                     | <b>134</b> |
| 1. Estimación de los efectos de las MNA y las medidas relativas a los servicios en el comercio                                                 | 136        |
| 2. Distinción de los efectos en el comercio de las medidas OTC/MSF y de la reglamentación nacional en la esfera de los servicios               | 143        |
| 3. Armonización y reconocimiento mutuo                                                                                                         | 149        |
| 4. Conclusiones                                                                                                                                | 152        |
| <b>E La cooperación internacional sobre medidas no arancelarias en un mundo globalizado</b>                                                    | <b>160</b> |
| 1. La reglamentación de las MNA en los acuerdos comerciales                                                                                    | 162        |
| 2. Cooperación en esferas de política específicas: medidas OTC/MSF y medidas relativas a los servicios                                         | 176        |
| 3. Las disciplinas del GATT/OMC relativas a las medidas no arancelarias según han sido interpretadas en el marco de la solución de diferencias | 187        |
| 4. Adaptar la OMC a un mundo más allá de los aranceles                                                                                         | 203        |
| 5. Conclusiones                                                                                                                                | 215        |
| <b>F Conclusiones</b>                                                                                                                          | <b>220</b> |
| <b>Bibliografía</b>                                                                                                                            | <b>224</b> |
| <b>Notas técnicas</b>                                                                                                                          | <b>236</b> |
| <b>Abreviaturas y símbolos</b>                                                                                                                 | <b>240</b> |
| <b>Lista de gráficos, cuadros y recuadros</b>                                                                                                  | <b>242</b> |
| <b>Miembros de la OMC</b>                                                                                                                      | <b>245</b> |
| <b>Informes sobre el Comercio Mundial de años anteriores</b>                                                                                   | <b>246</b> |

# Agradecimientos

El *Informe sobre el Comercio Mundial 2012* ha sido elaborado bajo la dirección general del Director General Adjunto de la OMC, Alejandro Jara, y supervisado por Patrick Low, Director de la División de Estudios Económicos y Estadística. La redacción del informe de este año fue coordinada por Marc Bacchetta y Cosimo Beverelli. Alexander Keck, Coleman Nee, Roberta Piermartini y Michele Ruta coordinaron los trabajos sobre las distintas secciones.

Los autores del informe son Marc Bacchetta, Cosimo Beverelli, Robert Gulotty, John Hancock, Alexander Keck, Gaurav Nayyar, Coleman Nee, Roberta Piermartini, Michele Ruta y Robert Teh (División de Estudios Económicos y Estadística); Lee Ann Jackson (División de Agricultura y Productos Básicos); Alan Yanovich (Secretaría del Órgano de Apelación); Devin McDaniels y Erik Wijkström (División de Comercio y Medio Ambiente); Antonia Carzaniga y Hoe Lim (División de Comercio de Servicios). Michael Ferrantino, Paul Kalenga y Robert Staiger redactaron documentos de antecedentes. Hildegunn Nordås y Melvin Spreij aportaron otras contribuciones escritas. El Centro de Comercio Internacional facilitó datos útiles, procesados especialmente para el presente informe. Un agradecimiento especial merecen Gabrielle Marceau, Nadia Rocha y Roy Santana por sus numerosas sugerencias sobre el informe.

Los datos estadísticos fueron facilitados por el Grupo de Estadística de la División de Estudios Económicos y Estadística, cuyo trabajo fue coordinado por Hubert Escaith, Julia de Verteuil, Andreas Maurer y Jürgen Richtering. La División de Agricultura y Productos Básicos y la División de Comercio y Medio Ambiente, conjuntamente con el Grupo de Estadística, facilitaron información y orientaciones acerca de la base de datos sobre las preocupaciones comerciales específicas. Claudia Böhringer, Pramila Crivelli, Liliana Foletti, Filippo Gregorini, Jasmin Gröschl, Abigail Hunter, Shruti Kashyap, Gianluca Orefice, Lorenzo Rotunno, Joonas Uotinen

y Giulia Zanvettor contribuyeron a las tareas de investigación. Otras divisiones de la Secretaría de la OMC formularon observaciones valiosas sobre las versiones provisionales del informe en las distintas fases de su elaboración. Los autores desean agradecer el asesoramiento impartido por varios colegas de la División de Agricultura y Productos Básicos (Gretchen Stanton), la Secretaría del Órgano de Apelación (Carlo Gamberale, Matteo Ferrero), la División de Asuntos Jurídicos (Kerry Allbeury, Aegyoung Jun, María Pereyra), la División de Comercio de Servicios (Hamid Mamdouh) y el Instituto de Formación y Cooperación Técnica (Héctor Torres).

Las siguientes personas ajenas a la Secretaría de la OMC también formularon observaciones útiles sobre las distintas versiones: Richard Baldwin, John Beghin, Olivier Cadot, Philippa Dee, Panagiotis Delimatsis, Ian Gillson, Bernard Hoekman, Philip Levy, Mariem Malouche, Sébastien Miroudot, Andrew Mitchell, Jamie Morrison, Alessandro Nicita, Hildegunn Nordås, Dennis Novy, Marcelo Olarreaga, Joost Pauwelyn, Sebastian Saez, Ranil Salgado, Robert Staiger, Joel Trachtman, Tania Voon, John Whalley, Robert Wolfe y Bo Xiong.

La producción del informe estuvo a cargo de Paulette Planchette, de la División de Estudios Económicos y Estadística, que contó con la asistencia de Véronique Bernard y la colaboración de Anthony Martin, Heather Sapey-Pertin y Helen Swain de la División de Información y Relaciones Exteriores. Anthony Martin y John Hancock editaron el informe. Merecen asimismo reconocimiento Sebastian Arcq y Mike Blank de Mendeley, que ayudaron a elaborar la bibliografía. Los traductores de la División de Servicios Lingüísticos, Documentación y Gestión de la Información trabajaron arduamente para cumplir unos plazos muy estrictos.

## Descargo de responsabilidad

El *Informe sobre el Comercio Mundial* y todas las opiniones reflejadas en el mismo son responsabilidad exclusiva de la Secretaría de la OMC.

No pretenden reflejar las opiniones y puntos de vista de los Miembros de la OMC. Los autores principales del Informe desean asimismo exonerar a quienes han hecho observaciones de su responsabilidad por todo error u omisión que se haya podido producir.

## Prólogo del Director General de la OMC



En el *Informe sobre el Comercio Mundial* de este año vuelve a examinarse una cuestión que no es nueva. Las medidas no arancelarias (MNA) existen desde que las naciones comercian entre ellas y ciertamente han constituido un elemento clave de la labor del GATT y la OMC a lo largo de los años. Doy aquí siete razones por las que considero que es oportuno que la OMC reflexione sobre esta cuestión.

En primer lugar, las MNA han adquirido una importancia cada vez mayor a medida que los aranceles disminuían como consecuencia de acciones multilaterales, preferenciales o unilaterales. En segundo lugar, al cabo de los años ha surgido una clara tendencia: esas medidas se han utilizado no tanto para proteger a los productores de la competencia de las importaciones como para alcanzar diversos objetivos de política pública. Se podría decir que estamos pasando de la protección a la precaución. Esta tendencia puede observarse prácticamente en todas las economías, a medida que adquieren prominencia las preocupaciones relativas a la salud, la seguridad, la calidad del medio ambiente y otros imperativos sociales. Además, estas cuestiones ocupan un lugar más central en las políticas a medida que las economías se desarrollan y los ingresos aumentan.

En tercer lugar, las crecientes preocupaciones de política pública hacen que aumente de manera significativa la complejidad y la variedad de las MNA que adoptan los gobiernos, lo cual requiere un análisis más profundo que permita detectar los efectos en el comercio de los diferentes enfoques posibles para alcanzar los objetivos de política declarados. En cuarto lugar, el hecho de que se haya ampliado el ámbito de la política pública significa que las MNA no van a perder pertinencia, como ha ocurrido en el caso de los aranceles. Su importancia no disminuirá. Las intervenciones normativas para subsanar las fallas de los mercados y los efectos de contagio a nivel internacional, que tienen consecuencias inevitables para las corrientes comerciales y las inversiones, se han hecho permanentes. En quinto lugar, a medida que la globalización intensifica la interdependencia entre los países, aumenta el protagonismo de las políticas públicas en las relaciones económicas internacionales. En sexto lugar, todo lo expuesto nos lleva a considerar qué papel ha de desempeñar la OMC. A mi modo de ver, el logro de una cooperación internacional eficaz con respecto a las MNA es un reto fundamental que el sistema multilateral de comercio tendrá que enfrentar en los próximos años. Finalmente, cabe recordar, en relación con esto último, que las MNA ocupan un lugar importante en las diferencias planteadas en la OMC.

Debemos encarar de otra forma los desafíos de la cooperación internacional. Cuando lo fundamental es la apertura del comercio, la imagen de un "terreno de juego nivelado" es pertinente. Pero cuando se trata de la política

pública no lo es. El objetivo no es reducir las intervenciones de política pública a cero, sino hacerlas compatibles con los beneficios derivados del comercio. No podemos limitarnos a pensar en fórmulas de reducción y enzarzarnos -y a veces perdernos- en una maraña de debates interminables sobre el tamaño de los coeficientes de reducción o las excepciones a esos coeficientes. La reciprocidad en las negociaciones no tiene el mismo significado. Las herramientas de las políticas son muy distintas. La dificultad consiste en encontrar la forma de gestionar una gama más amplia de preferencias sin incumplir esas preferencias y sin permitir que se conviertan en problemas de competitividad que entorpezcan innecesariamente el comercio.

Muchas veces se hace referencia a las distinciones entre una integración superficial y una integración profunda, y entre las medidas en frontera y las medidas internas. No se trata de categorías claramente definidas, y cada analista las emplea de manera diferente. En el contexto actual, en el que unas relaciones comerciales dinámicas deben reposar en una infraestructura de política pública que puede tener efectos en el comercio, es lógico pensar en términos de integración más profunda. Es más, los desafíos de la integración económica deberían encararse no tanto como una búsqueda del libre comercio sino como un avance hacia un mercado mundial.

Estas son algunas de las cuestiones que se abordan en el *Informe sobre el Comercio Mundial* de este año. Tras una breve reseña histórica, en el informe se describe cómo la atención prestada inicialmente a la eliminación de MNA que eran en su mayor parte sustitutos de los aranceles ha cedido lugar a un mundo mucho más sutil y complejo en el que las preocupaciones de política pública se manifiestan en las relaciones comerciales mucho más que hace algunas décadas. Se intenta identificar las principales razones que inducen a los gobiernos a adoptar esas MNA. Se hace una simple distinción entre las MNA dividiéndolas en tres categorías: las que responden a objetivos de política pública (básicamente, las relativas a cuestiones no económicas); las que persiguen una finalidad económica sobre la base de un cálculo del aumento del bienestar nacional, y las que están motivadas por consideraciones de economía política y sirven a intereses particulares, probablemente sin aumentar el bienestar nacional.

Las distinciones en que se basa esta categorización no son siempre fáciles de establecer, pero muestran claramente por qué la tarea de abordar las MNA es mucho más complicada que la de promover la apertura de los mercados eliminando otros obstáculos al comercio. Por lo general, cabe esperar que esas medidas tengan efectos en el comercio, pudiendo hacer que aumente o disminuya. El resultado depende tanto

del motivo por el que se adopte la medida como de la forma en que se diseñe. Teniendo en cuenta la evolución de las políticas en la esfera de las MNA, el análisis realizado en el informe se centra principalmente en las intervenciones de política pública abarcadas por el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), el artículo XX del GATT y las disposiciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) relativas a la reglamentación nacional.

Como es probable que las MNA adoptadas por motivos de política pública tengan efectos en el comercio, no podemos eludir del todo el examen de esos efectos. Aunque supuestamente es posible que los encargados de la formulación de políticas no reflejen ninguna intención comercial en sus intervenciones de política pública, en la práctica esas intervenciones podrían tener un doble propósito. Pueden diseñarse o administrarse de forma que restrinjan deliberadamente el comercio, aun cuando su principal propósito sea contribuir a un objetivo de política. Este fenómeno, denominado "sustitución de políticas", surge cuando los gobiernos no pueden aplicar otras políticas menos opacas (como los aranceles), o cuando los responsables de la formulación de políticas desean ocultar sus objetivos. Cabe señalar también que este problema puede estar ligado no tanto al diseño de una política dada como a la forma en que esta se administra, en cuyo caso puede ser mucho más difícil encontrar una solución sistémica. Un buen número de los casos planteados en el sistema de solución de diferencias del GATT/OMC gira en torno a la tensión entre una buena política pública y una protección encubierta.

En la esfera de la cooperación internacional relativa a las MNA, la cuestión de la sustitución de políticas es tan solo un elemento de las relaciones entre los países. Probablemente sea uno de los aspectos más fáciles de la cooperación. La situación se complica cuando los efectos de las MNA en el comercio se examinan no para determinar si tienen fines proteccionistas sino para evaluar los efectos que tendría en el comercio los enfoques divergentes de esas medidas. La cuestión de la divergencia comprende al menos tres elementos. El primero, que quizás sea el menos complicado, se refiere a lo que podríamos llamar "divergencia incidental o generada por la trayectoria", es decir, que una cooperación localizada en materia de reglamentación puede haber conducido a distintos enfoques normativos basados no en preferencias claras, sino en el hábito o la costumbre. Cuando no hay fuertes intereses creados que exijan la adopción de enfoques divergentes, la cooperación con miras a armonizar o reconocer mutuamente esos enfoques debería ser una tarea relativamente sencilla. Es más, precisamente por ello, en el Informe sobre el Comercio Mundial del año pasado, dedicado a los acuerdos comerciales regionales, se opinaba que los riesgos de divergencia en materia de reglamentación se podían reducir mediante la multilateralización de las políticas preferenciales en esta esfera.

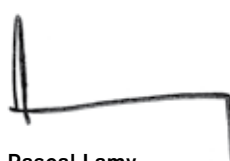
El segundo aspecto, la divergencia entre los enfoques nacionales o regionales de las MNA, es mucho más delicado. Esa divergencia puede reflejar algo más profundo, enraizado en las preferencias de una sociedad. Los sistemas de valores pueden variar de una sociedad a otra de forma tal que la idea de la armonización o el reconocimiento mutuo sea

inaceptable. Esto podría llamarse "divergencia de preferencias", y son pocos los que tendrían la temeridad de afirmar que en el comercio se debería hacer caso omiso de esa diversidad. Sin embargo, esas realidades pueden tener profundas repercusiones en la capacidad de los países de cooperar y de beneficiarse mutuamente de los intercambios comerciales. En esos casos, el único enfoque sensato es asegurar que las diferencias se mantengan y se respeten a un costo mínimo, evitando en la medida de lo posible cualquier deriva hacia enfoques de doble propósito en la formulación y administración de la política pública.

El tercer aspecto de la divergencia se refiere a las dificultades que enfrentan los países más pobres para cumplir las normas existentes en los principales mercados en que participan. En este caso podría hablarse de "divergencia involuntaria". Los países en desarrollo no tienen ningún motivo para preferir unas normas diferentes; se trata simplemente de una cuestión de capacidad. Con la voluntad y la determinación necesarias, es relativamente fácil dar solución a este problema. Como se señala en el resumen y en el cuerpo del informe, hay una serie de iniciativas de creación de capacidad que tratan de resolverlo.

Una acción internacional concertada para eliminar los elementos proteccionistas en el diseño y la administración de las MNA procuraría unos beneficios económicos considerables. Los esfuerzos por reducir al mínimo las divergencias en materia de reglamentación mediante la armonización, el reconocimiento mutuo y la adopción de medidas para asegurar que las normas privadas no segmenten excesivamente los mercados también generarían importantes beneficios. Es mucho lo que ya se ha logrado en la gestión de la política pública con respecto a los OTC y las MSF en la esfera de las mercancías, y con respecto a la reglamentación nacional en la esfera de los servicios. Los progresos alcanzados encierran la promesa de nuevos avances en el futuro.

El presente informe está dedicado en buena parte al examen de la información disponible sobre las MNA y de nuestra capacidad de analizarla y evaluar el impacto de tales medidas. Ese examen es muy útil pero poco alentador. Sabemos mucho menos de lo que deberíamos sobre la existencia y los efectos de las MNA. Algunas dificultades son de orden técnico y se documentan cuidadosamente en el informe. El nuevo Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP) desarrollado por la Secretaría tiene por fin aumentar la transparencia. Pero es evidente que los gobiernos son en parte responsables de la escasez de información. Hay poderosos motivos para mejorar el diseño y el contenido de las obligaciones de notificación y el nivel de cumplimiento de esas obligaciones. Esto parece ser una condición previa para un compromiso internacional serio, ya sea a nivel regional o multilateral, a fin de avanzar en un programa de acción que entraña considerables beneficios para todos los participantes.



**Pascal Lamy**  
Director General

# Resumen

Este año, el *Informe sobre el Comercio Mundial* va más allá de los aranceles para examinar otras medidas de política que pueden afectar al comercio. Al haber disminuido los aranceles durante los años transcurridos desde la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1948, la atención se ha desplazado paulatinamente a las medidas no arancelarias (MNA). La gama de esas medidas es vasta y compleja, obedece a múltiples motivos de política, y está en constante transformación. Los objetivos de política pública en que se basan las MNA han evolucionado. Son muchos los factores que impulsan el cambio, entre ellos la mayor interdependencia en un mundo globalizado, la conciencia social y la preocupación creciente por la salud, la seguridad y la calidad del medio ambiente. Muchos de estos factores exigen una integración más profunda, lo que ha desviado la atención de las formas más tradicionales y superficiales de cooperación. El comercio de servicios, que forma parte de este fenómeno, ha sido objeto de un examen más minucioso, junto con las políticas que afectan a este comercio.

La continua multiplicación de orientaciones y preocupaciones de política supone un desafío para la cooperación internacional. El GATT/OMC ha afrontado algunos de los problemas que plantean las MNA a través del mecanismo de solución de diferencias y de las sucesivas rondas de negociaciones del GATT/OMC. La Ronda de Tokio y la Ronda Uruguay, en particular, se concentraron en varias MNA, entre ellas las normas, que se sometieron progresivamente a una mayor disciplina multilateral. La Ronda Uruguay, por su parte, marcó la inclusión de los servicios en la OMC.

Las medidas de reglamentación como los obstáculos técnicos al comercio (OTC) y las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) en el ámbito de las mercancías y la reglamentación nacional en la esfera de los servicios plantean retos nuevos y urgentes para la cooperación internacional en el siglo XXI, así como importantes problemas de transparencia. Más que muchas otras medidas, responden a objetivos de política pública (tales como asegurar la salud, la seguridad y el bienestar de los consumidores). Sus efectos en el comercio pueden ser fortuitos, pero también pueden diseñarse y aplicarse de manera que obstaculicen innecesariamente el comercio. Además, plantean varias cuestiones que afectan específicamente a los gobiernos y las empresas de los países en desarrollo. La amplitud de este tema ha hecho que el presente informe se centre en las medidas OTC/MSF y en la reglamentación nacional de los servicios.

## A. Introducción

En la sección A del informe se presenta una sinopsis histórica de las medidas no arancelarias en el GATT/OMC, en la que se analiza cómo han evolucionado los motivos por los que se utilizan esas medidas, lo que ha complicado esta esfera de política comercial pero no ha modificado el desafío fundamental que supone gestionar la relación entre la política pública y las oportunidades comerciales.

En la sección B se analizan las razones por las que los gobiernos recurren a MNA y a las medidas relativas a los servicios, y el grado en que las intervenciones de política pública pueden también distorsionar el comercio internacional. Se considera asimismo el fenómeno de la deslocalización y los efectos cruzados de las medidas relativas a los servicios en el comercio de mercancías. Se analiza la elección entre posibles instrumentos de política desde un punto de vista teórico y empírico. Por último, se presentan estudios de casos sobre el uso de MNA en contextos concretos, entre ellos la reciente crisis financiera, las políticas relativas al cambio climático y las preocupaciones sobre la inocuidad de los alimentos. En los estudios se considera hasta qué punto las medidas adoptadas pueden plantear un desafío para el comercio internacional.

En la sección C del informe se estudian las fuentes de información disponibles sobre las MNA y las medidas relativas a los servicios y se evalúan sus puntos fuertes y débiles. Se utiliza esa información para establecer una serie de "hechos estilizados", en primer lugar sobre las MNA (medidas OTC/MSF en particular) y a continuación sobre las medidas relativas a los servicios.

En la sección D se examina la magnitud y los efectos en el comercio de las MNA y las medidas relativas a los servicios en términos generales, para luego centrarse en las medidas OTC/MSF y en la reglamentación nacional en la esfera de los servicios. Se examina también el modo en que la armonización de las reglamentaciones y/o el reconocimiento mutuo de las normas contribuyen a reducir los efectos de obstaculización del comercio causados por la diversidad de medidas OTC y MSF y la reglamentación interna de los servicios.

La sección E trata de la cooperación internacional en el ámbito de las MNA y las medidas relativas a los servicios. En la primera parte se analizan los fundamentos económicos de esa cooperación y se reflexiona sobre el diseño eficiente de normas relativas a las MNA en un acuerdo comercial. En la segunda parte se considera la forma que ha adoptado la cooperación sobre las medidas OTC/MSF y reglamentación de los servicios en el marco del sistema multilateral de comercio y de otros foros e instituciones internacionales. La tercera parte de la sección se ocupa del análisis jurídico del trato de las MNA en el sistema de solución de diferencias del GATT/OMC y de las interpretaciones de las normas que han surgido en recientes diferencias comerciales internacionales. La sección concluye con un examen de los retos pendientes y de las principales implicaciones del informe en cuanto a las políticas.

Véase la página 36

## B. Perspectiva económica de la utilización de medidas no arancelarias

### Razones de la intervención de los gobiernos y tipos de medidas

**Los gobiernos emplean medidas no arancelarias para aumentar el bienestar nacional y por razones de "economía política".**

Las medidas no arancelarias, como las medidas OTC/MSF (incluido el etiquetado), los impuestos y las subvenciones, son con frecuencia los instrumentos óptimos para lograr objetivos de política, incluida la corrección de fallas del mercado tales como las asimetrías de información (cuando las partes no disponen de la misma información) o la competencia imperfecta, y para perseguir objetivos no económicos, como la protección de la salud pública. Las MNA como las subvenciones y los impuestos a la exportación aumentan el ingreso nacional explotando el poder de mercado en los mercados internacionales. Muchas MNA tienen por fin la protección de los consumidores, pero los dirigentes políticos también pueden utilizarlas para proteger a los productores nacionales.

**La utilización de MNA, independientemente del motivo a que obedezcan, tendrá con frecuencia efectos en el comercio.**

La utilización de MNA puede en algunos casos promover el comercio, pero en muchos otros lo restringe. Cuando el objetivo es corregir una falla del mercado, los efectos en el comercio son consecuencias involuntarias de la persecución de un objetivo de política. Otras veces, cuando las medidas se emplean para manipular la relación de intercambio o proteger a los productores nacionales, los efectos desfavorables en el comercio de los interlocutores son el medio a través del cual se obtienen ganancias. El hecho de que la misma MNA utilizada para alcanzar un objetivo de política pública pueda también utilizarse con fines proteccionistas pone de relieve la dificultad de distinguir los motivos "legítimos" de los proteccionistas y de identificar los casos en que esas medidas crean costos comerciales innecesarios.

### La elección de MNA a la luz de las restricciones nacionales e internacionales

**El análisis de la elección entre posibles instrumentos a la luz del contexto político y económico nacional puede ayudar a identificar los motivos a que obedecen las intervenciones de política.**

Ni el objetivo declarado de una política ni su efecto en el comercio proporcionan pruebas concluyentes de si se trata o no de una medida no arancelaria inocua desde el punto de vista del comercio. Un análisis de la naturaleza de esas medidas y de las condiciones políticas y económicas que han llevado a su adopción puede ser útil para aclarar ese aspecto. En particular, la naturaleza opaca de algunas MNA en comparación con los aranceles y otros instrumentos de política permite que los gobiernos movidos por motivos políticos oculten los costos y

beneficios reales de una medida y satisfagan así las demandas de los grupos de presión de productores al tiempo que mantienen la apariencia de perseguir una política de interés público. Hay varias circunstancias en el entorno político, tales como los ciclos electorales y los conflictos interdepartamentales, que pueden indicar también por qué persiste el uso de MNA. Las características sectoriales también son importantes. La presión de las empresas grandes e influyentes que quieren aumentar los costos fijos o la prevalencia de la deslocalización internacional en algunas industrias afectarán sin duda las decisiones de los gobiernos sobre el uso de determinadas MNA.

**A medida que los países asumen compromisos en los acuerdos comerciales que limitan su capacidad de aplicar determinadas políticas comerciales, pueden surgir medidas menos eficazmente reglamentadas como medios secundarios de proteger o apoyar a las industrias nacionales.**

Cuando los gobiernos pueden recurrir cada vez menos a los aranceles y otras medidas comerciales, se pueden utilizar algunas MNA, incluidas MNA internas como las medidas OTC/MSF, para influir en el comercio. Por ejemplo, un gobierno puede caer en la tentación de imponer reglamentos técnicos nacionales más estrictos si su cumplimiento resulta más fácil para las empresas nacionales de una industria que compete con las importaciones que para las extranjeras. Hay pruebas empíricas que indican que cuando se limitan los aranceles mediante acuerdos internacionales aumenta el uso de MNA.

### Medidas que afectan al comercio de servicios

**A pesar de las peculiaridades del comercio de servicios, la distinción entre las medidas relativas a los servicios que persiguen objetivos de política pública y las que distorsionan el comercio plantea las mismas dificultades fundamentales que en el caso de las MNA.**

Los argumentos a favor de la reglamentación de los mercados de servicios son especialmente evidentes si se considera la incidencia de las fallas del mercado en muchos sectores de servicios. Al mismo tiempo, las características específicas del comercio de servicios, en particular la intangibilidad de los servicios y los diferentes modos de suministro, implican que las medidas regulatorias, que se aplican en su mayoría "en el interior de las fronteras", son la única forma de proteger el comercio. Así pues, aunque algunas medidas relativas a los servicios pueden utilizarse explícitamente con fines proteccionistas, gran parte de la reglamentación sobre servicios persigue objetivos de política pública, pero podría con todo tener efectos en el comercio.

**La necesidad de asegurar que las medidas relativas a los servicios no distorsionen indebidamente el comercio ha cobrado mayor importancia a la luz de la desagregación de los procesos de producción.**

El comercio de servicios desempeña un importante papel de apoyo a las redes de producción internacionales. Las medidas que restringen el comercio y la competencia en los mercados de servicios pueden afectar a otros sectores además del directamente concernido. En particular en el

caso de los servicios de infraestructura, los efectos secundarios sobre otros servicios y bienes pueden ser significativos.

## Las MNA en el siglo XXI

**La utilización de MNA en la crisis financiera, así como las políticas relacionadas con el cambio climático y las medidas sobre la inocuidad de los alimentos son ejemplos de cómo surgen en la interacción entre la política pública y la política comercial.**

Durante la crisis financiera reciente se tomaron varias medidas "de emergencia" para contener la propagación de un daño sistémico. Se temía al mismo tiempo que la crisis aumentara la tentación de recurrir a políticas de empobrecimiento del vecino. Esto ha puesto de relieve la necesidad de vigilar las medidas adoptadas en respuesta a la crisis a fin de contrarrestar la amenaza del proteccionismo.

En lo que respecta al cambio climático, los países con regímenes estrictos se verán tentados a recurrir a MNA para gestionar las consecuencias ambientales y comerciales de sus políticas sobre el clima. Dos de estas consecuencias son las fugas de carbono (que se producen cuando la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de un país con una reglamentación estricta queda neutralizada por el aumento de las emisiones de un país con una normativa menos rigurosa) y la pérdida de competitividad de las empresas en los países con reglamentaciones ambientales severas. Si bien las razones ambientales pueden motivar la utilización de MNA, como las medidas de ajuste en frontera, esas medidas ayudan también a los productores nacionales que tropiezan con dificultades para competir y dan lugar a un riesgo de captura del regulador.

Los avances económicos, sociales y tecnológicos han dado por resultado una mayor demanda de inocuidad por parte de los consumidores y han planteado nuevos desafíos en la gestión de las cadenas de suministro globalmente fragmentadas, en respuesta a los cuales han proliferado las medidas sobre inocuidad de los alimentos. Como consecuencia de ello, están recibiendo amplia atención varios enfoques encaminados a mitigar los posibles efectos negativos en el comercio, como la armonización de las normas, la equivalencia y el compromiso de respetar un conjunto de normas.

Véase la página 48

## C. Catálogo de medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios

### Fuentes de información sobre las MNA y las medidas relativas a los servicios

**La transparencia es una cuestión importante tanto para las MNA como para las medidas relativas a los servicios. Pese a los esfuerzos recientes por colmar las lagunas en la información en esta esfera, sigue habiendo pocos datos.**

La escasez relativa de información sobre las medidas no arancelarias se debe en parte a la naturaleza de estas medidas, que son intrínsecamente más difíciles de medir que los aranceles. La OMC y otras organizaciones internacionales han hecho esfuerzos importantes y logrado progresos considerables en la clasificación y recopilación de datos sobre MNA en los últimos años, y esos esfuerzos empiezan a hacerse extensivos a las medidas relativas a los servicios. No obstante, es preciso hacer más para obtener un panorama más claro y más completo de la situación de las políticas comerciales.

Las fuentes internas de la OMC incluyen listas de concesiones y compromisos de los Miembros de la OMC, las notificaciones, los exámenes de las políticas comerciales, los informes de vigilancia y la información sobre las preocupaciones comerciales específicas planteadas por Miembros de la OMC y las diferencias presentadas en la OMC. La mayoría de estas fuentes tienen sus limitaciones y no proporcionan el nivel de transparencia que deberían. Por ejemplo, en el caso de las notificaciones de los Miembros de la OMC, la baja tasa de cumplimiento puede suponer una limitación grave.

Otro problema es la accesibilidad de los datos, que no siempre están almacenados en bases de datos y suelen estar dispersos. La accesibilidad de los datos sobre las MNA debería mejorar considerablemente con el nuevo Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP) de la OMC, que se está desarrollando actualmente.

Con respecto a las fuentes ajenas a la OMC, a comienzos de los años 2000 se hizo evidente que era necesario mejorar el Sistema de Análisis e Información Comerciales (TRAINS) de la UNCTAD, la colección más completa de información al alcance del público sobre las MNA.

Un grupo interinstitucional integrado por todas las organizaciones competentes actualizó el sistema de codificación anticuado de la UNCTAD. Al mismo tiempo, la UNCTAD, el Centro de Comercio Internacional y el Banco Mundial empezaron a coordinar esfuerzos para recopilar información oficial sobre las MNA y realizaron varias encuestas empresariales que complementan de manera útil la información oficial.

Entre las demás fuentes de información sobre MNA ajenas a la OMC cabe citar la Global Anti-Dumping Database del Banco Mundial, la base de datos CoRe NTMs y la base de datos Global Trade Alert.

Ninguna de estas fuentes de datos proporciona una cobertura amplia de MNA. Sin embargo, cada una arroja luz sobre un aspecto particular y, tomadas en conjunto, ofrecen una información importante.

Fuera de los compromisos específicos asumidos en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y de los acuerdos comerciales preferenciales, hay muy poca información sobre las medidas relativas a los servicios. La serie de indicadores de reglamentación de los mercados de productos de la OCDE es la principal fuente de información sobre las medidas aplicadas. Sin embargo, no distingue entre las limitaciones de acceso a los mercados y de trato nacional, por una parte, y la reglamentación nacional, por otra. La información más digna de confianza sobre reglamentación nacional proviene de datos relativos a sectores específicos, por ejemplo el de los servicios financieros.

## Datos estilizados sobre las MNA

**Pese a la idea generalizada de que existe una tendencia al aumento de las MNA, las pruebas al respecto no son concluyentes. Parecen haber aumentado a mitad de los años noventa, pero entre el año 2000 y el año 2008 la actividad se mantuvo relativamente estable, para luego reanudarse tras la crisis financiera. Sin embargo, las notificaciones a la OMC apuntan a un aumento de las medidas OTC/MSF.**

Según los datos históricos de la base de datos TRAINS de la UNCTAD, el porcentaje de líneas de productos y de valor del comercio abarcados por MNA aumentó entre finales de los años noventa y comienzos de la década del 2000, pero permaneció estable o disminuyó ligeramente hasta 2008.

Sin embargo, los datos recopilados por la OMC a partir de las notificaciones muestran un recurso creciente a las medidas OTC/MSF desde comienzos de la década de los noventa. Esta mayor incidencia se refleja en un aumento del número de preocupaciones comerciales específicas planteadas por los Miembros de la OMC en los Comités OTC y MSF. Las tasas de frecuencia y de cobertura de las preocupaciones comerciales específicas también han aumentado con el tiempo, aunque no en forma pareja.

Los datos obtenidos del sistema de solución de diferencias de la OMC en relación con los OTC y las MSF son más variados. En los últimos cinco años, el Acuerdo MSF sólo se citó en el 11 por ciento de las diferencias y el Acuerdo OTC en el 12 por ciento. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se citó más de la mitad de las veces (55 por ciento) durante el mismo período. Una explicación posible de esta discrepancia es que otros mecanismos de cooperación en el marco de comités son eficaces para dirimir los conflictos.

**Las medidas OTC/MSF son las MNA más frecuentes según los datos obtenidos de fuentes oficiales. Se considera también que están entre los obstáculos más importantes a la exportación, según las encuestas empresariales.**

Los datos oficiales sobre las MNA recopilados recientemente en 30 países en desarrollo, la Unión Europea y el Japón muestran una incidencia intersectorial elevada de las medidas OTC y MSF.

Los datos procedentes de las encuestas empresariales realizadas por el ITC en 11 países en desarrollo sugieren que las medidas OTC/MSF son las más gravosas para los exportadores. En 2010, la proporción de estas medidas en el total de MNA que las empresas exportadoras consideraban gravosas era del 48 por ciento. De manera análoga, los datos basados en encuestas muestran que hay una gran proporción de medidas OTC/MSF entre las que afectan a los exportadores de la UE (ligeramente por encima del 50 por ciento), pero esa proporción es inferior en los Estados Unidos (alrededor del 20 por ciento). Esta discrepancia podría explicarse por diferencias metodológicas entre las encuestas estadounidenses y las europeas.

**Los datos procedentes de las preocupaciones comerciales específicas planteadas por los Miembros de la OMC y de las encuestas empresariales realizadas por el ITC indican que las medidas OTC/MSF aplicadas por los países desarrollados son un motivo importante de preocupación.**

Las medidas OTC/MSF impuestas por los países desarrollados plantean relativamente más preocupaciones comerciales específicas que las medidas impuestas por los países en desarrollo. Las encuestas realizadas por el ITC muestran que los países desarrollados recurren más a las medidas OTC/MSF.

**Las MNA, y las medidas OTC/MSF en particular, varían de un sector a otro, pero son especialmente prevalentes en la agricultura.**

Las preocupaciones comerciales específicas relacionadas con medidas MSF afectan en su inmensa mayoría al sector agrícola (94 por ciento), lo que no es en absoluto sorprendente. Más inesperado es el hecho de que un gran número de preocupaciones relacionadas con OTC (29 por ciento) también se refieren a la agricultura. Además, los análisis econométricos muestran que los OTC medidos por las preocupaciones comerciales específicas son más importantes, en lo que respecta al número de líneas y al valor comercial, en el sector agrícola.

Si las respuestas a las encuestas del ITC se ponderan en función del comercio, la incidencia comunicada de las MNA en las empresas del sector agrícola asciende al 63 por ciento, en comparación con el 45 por ciento en el sector manufacturero. Además, las medidas OTC/MSF son también mucho más prevalentes entre las MNA en la agricultura (59 por ciento) que en las manufacturas (34 por ciento).

Los datos que se desprenden de las diferencias de la OMC muestran también un mayor número de citas del Acuerdo MSF y el Acuerdo OTC en los casos que afectan a productos agropecuarios. Ambos Acuerdos se citaron en el 28 por ciento de las diferencias relativas a productos agropecuarios (conforme a la definición del Acuerdo sobre la Agricultura) entre 2007 y 2011. En cambio, el Acuerdo MSF no se citó en ninguna diferencia relativa a productos no agrícolas y el Acuerdo OTC se citó solamente en el 2,9 por ciento de los casos.

**Las pruebas disponibles también indican que los obstáculos de procedimiento son la principal fuente de dificultades para las empresas exportadoras de los países en desarrollo.**

Las encuestas empresariales del ITC muestran que para los exportadores más del 70 por ciento de las MNA gravosas plantean también obstáculos de procedimiento. Los plazos limitados y los derechos inusualmente elevados o los pagos "informales" representan en conjunto más de la mitad de los obstáculos comunicados.

## Medidas relativas a los servicios

**Las fuentes de información actualmente disponibles sobre las medidas relativas a los servicios son insatisfactorias en varios aspectos. Las tasas de cumplimiento de las notificaciones a la OMC son bajas. Las listas de compromisos de los Miembros de la OMC en materia de acceso a los mercados y trato nacional proporcionan información sobre las políticas consolidadas, pero los regímenes efectivamente aplicados suelen ser más abiertos. La reglamentación nacional se mide generalmente utilizando valores sustitutivos poco fiables.**

Los indicadores de reglamentación de los mercados de productos (PMR), que son los datos sobre las medidas relativas a los servicios que más se utilizan, han mostrado una tendencia a la baja en los países de la OCDE desde fines de los años noventa. Esto indica un aumento en la exposición del mercado a la competencia, pero proporciona poca información sobre las tendencias en el acceso a los mercados, el trato nacional y la reglamentación nacional. Se sabe muy poco acerca de la evolución de las medidas relativas a los servicios en la mayoría de los países que no son de la OCDE no incluidos porque los indicadores PMR no la recogen.

Hay algunos indicios de discriminación contra los servicios y los proveedores de servicios extranjeros, obtenidos en particular del índice de restricción de la inversión extranjera directa (IED) calculado por la OCDE. Sin embargo, esa discriminación, que es probable que genere rentas para las empresas nacionales ya establecidas, ha registrado una tendencia descendente desde fines de los años noventa, especialmente a raíz de la reducción de las restricciones aplicadas al capital extranjero.

En cuanto a la reglamentación nacional, la situación de los datos es especialmente preocupante. En la literatura sobre comercio se han utilizado los indicadores PMR para representar la reglamentación nacional, pero esos indicadores no proporcionan información satisfactoria sobre las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud ni sobre las normas técnicas en la esfera de los servicios. Una de las dificultades para medir la reglamentación nacional es que suele ser específica para cada sector. No sorprende que la información más fiable provenga de conjuntos de datos relativos a sectores específicos, como el conjunto de datos del Banco Mundial sobre reglamentación bancaria.

Véase la página 94

## D. Pruebas de los efectos de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios en el comercio

### La cuantificación de los efectos en el comercio

**Las medidas no arancelarias son variadas y no es fácil comparalas entre países y sectores. Sin embargo, en la literatura existente se sugiere que distorsionan de manera significativa el comercio, posiblemente aún más que los aranceles. Además, la contribución relativa de las medidas no arancelarias al nivel total de protección parece aumentar con el nivel del PIB per cápita.**

En varios estudios se cuantifica el efecto de las MNA en el comercio internacional estimando el "equivalente arancelario *ad valorem*" (EAV). Si se hace un promedio entre países y entre líneas arancelarias, las MNA imponen un nivel de restricción que casi duplica el correspondiente a los aranceles. Los datos más recientes sugieren que, al disminuir los aranceles, es probable que la contribución de las MNA a la restricción global del comercio haya aumentado aún más. Los datos indican asimismo que cuando los Miembros de la OMC se enriquecen aumenta el grado de restricción de las MNA, en comparación con los aranceles. El EAV medio de los productos agropecuarios parece ser también mucho más elevado que el de los productos manufacturados.

**El grado de restricción de las medidas relativas a los servicios es generalmente mayor en los países en desarrollo que en los países desarrollados. Sin embargo, no hay ninguna relación sistemática entre el carácter restrictivo de las medidas relativas a los servicios y el ingreso per cápita.**

El carácter restrictivo de las medidas relativas a los servicios no parece estar sistemáticamente asociado con el nivel de desarrollo de los países porque hay una gran variación dentro del grupo de las economías en desarrollo. Además, la variación entre países a este respecto puede depender del sector de servicios particular que se considere.

**Los métodos desarrollados en la literatura sobre comercio para estimar la restricción causada por las MNA y las medidas relativas a los servicios tienen varias limitaciones, que se acentúan en presencia de cadenas de suministro mundiales.**

Las limitaciones metodológicas pueden atribuirse, en parte, a la falta de transparencia en la utilización de las MNA y las medidas relativas a los servicios. Surgen también problemas a raíz de la insuficiencia de datos sobre los diferentes precios, la sensibilidad de los resultados obtenidos con diferentes técnicas econométricas y la dificultad de atribuir los aumentos de precios a una única medida cuando un mercado se caracteriza por una multiplicidad de MNA y medidas relativas a los servicios.

En los intentos que se han hecho hasta el momento para medir los efectos de las MNA y las medidas relativas a los

servicios en el comercio no se tiene presente el hecho de que en una cadena mundial de suministro los productos semiacabados tienen que atravesar fronteras internacionales más de una vez. El efecto de un aumento marginal en el costo comercial es mucho mayor que si hubiera una sola transacción internacional.

**En las estimaciones de la restricción causada por las medidas relativas a los servicios no se tiene en cuenta su impacto en el comercio de mercancías.**

Los efectos de restricción del comercio de las medidas relativas a los servicios van más allá del comercio de servicios y se extienden al comercio de mercancías. Los servicios de transporte y de viajes representan más de la mitad del comercio transfronterizo de servicios y son evidentemente los servicios directos más importantes en el comercio internacional. Hay pruebas de que los obstáculos al comercio y la competencia en los sectores del transporte y la logística tienen un impacto negativo no sólo en el comercio transfronterizo de servicios de transporte sino también en los resultados comerciales globales de un país. De manera análoga, los obstáculos normativos a las corrientes de IED y los servicios prestados a las empresas afectan a los resultados de exportación en sectores manufactureros como los de maquinaria, vehículos automóviles, productos químicos y equipo eléctrico.

Las complementariedades entre los bienes y los servicios y los efectos indirectos de las medidas relativas a los servicios en el comercio de mercancías son especialmente intensos en las cadenas de valor mundiales. Es esencial contar con mercados de servicios comerciales abiertos y competitivos para avanzar en la cadena de valor hacia manufacturas más diferenciadas y con mayor intensidad de servicios.

En las estimaciones de la restricción global causada por las medidas relativas a los servicios es preciso tener en cuenta las interacciones entre el comercio de servicios y el comercio de mercancías, pero sigue habiendo pocos análisis empíricos a este respecto.

## Atención especial a las medidas OTC/MSF y la reglamentación nacional en la esfera de los servicios

**No hay ningún análisis comparativo del papel que desempeñan los distintos tipos de MNA en el nivel global de restricción de estas medidas. Sin embargo, no todas ellas tienen necesariamente un efecto de restricción del comercio. Las medidas OTC/MSF y la reglamentación nacional en la esfera de los servicios, en particular, no aumentan o disminuyen de manera inequívoca el comercio.**

En general, las medidas OTC/MSF tienen efectos predominantemente positivos en los sectores más tecnológicamente avanzados, y efectos negativos en el comercio de productos frescos y elaborados. Además, se ha constatado que, cuando es negativo, el efecto de las medidas OTC/MSF en el comercio es consecuencia del impacto en las exportaciones de los países en desarrollo, especialmente los países pequeños.

Los datos empíricos sobre el efecto de la reglamentación nacional de los servicios en el comercio son sumamente

limitados. La reglamentación nacional que reduce la competencia afecta negativamente al comercio bilateral. Por el contrario, los datos del sector financiero muestran que la reglamentación nacional encaminada a garantizar normas apropiadas tiene un efecto positivo en el comercio.

**Las medidas OTC/MSF y la reglamentación nacional en la esfera de los servicios afectan no sólo al volumen del comercio entre dos países sino también al número de países con los que comercian.**

Se ha afirmado que es posible que las medidas OTC/MSF representen principalmente un costo fijo de entrada a un nuevo mercado. Por ejemplo, puede que una empresa tenga que pagar un costo inicial de adaptación a las normas del mercado extranjero al que ingresa, pero este costo es independiente de su volumen de ventas. Esto coincide con los datos que indican que las medidas OTC/MSF afectan más a las empresas pequeñas que a las grandes, y a las empresas que externalizan sus componentes.

La importancia del componente de costo fijo es también coherente con los datos que indican que las medidas OTC/MSF y la reglamentación nacional en la esfera de los servicios afectan al comercio a través de su impacto en el volumen de comercio entre dos países y de su efecto en la diversificación de los mercados de exportación.

**Hay datos que indican que la evaluación de la conformidad es especialmente gravosa.**

En un estudio sobre las MSF realizado para este informe se ha observado que las medidas de evaluación de la conformidad tienen un impacto negativo más marcado en el comercio de alimentos y productos agrícolas, en comparación con los reglamentos relativos a las características de los productos.

**Los efectos negativos en el comercio se atenúan cuando disminuyen las divergencias entre las políticas, ya sea por la convergencia con normas internacionales, la armonización o el reconocimiento mutuo.**

En los trabajos empíricos se mide el nivel de armonización de las medidas OTC/MSF de diferentes maneras. Por ejemplo, en algunos estudios se considera que una norma está armonizada si es conforme a una norma internacional publicada por la Organización Internacional de Normalización (ISO), la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) u otros organismos similares. En otros casos se considera que las normas están armonizadas si son comunes para un grupo de países. Pese a estas diferencias, se considera en general que la armonización de las medidas OTC/MSF aumenta el comercio. En particular, en esos trabajos se muestra que la armonización de las medidas OTC/MSF acentúa la presencia de pequeñas y medianas empresas en los mercados de exportación.

Al igual que en el caso de las mercancías, se ha aducido que las diferencias en la reglamentación de los servicios entre países (la heterogeneidad de las políticas) constituyen restricciones normativas del comercio. En efecto, hay pruebas de que una reducción de la heterogeneidad de las políticas, a través del reconocimiento mutuo de las normas o de la convergencia con normas internacionales, ha conducido a un aumento del comercio de servicios.

**Si la armonización y el reconocimiento mutuo de las normas se realizan a nivel regional, puede haber importantes efectos de desviación del comercio para terceros países y de "cerrojo" reglamentario. Este parece ser el caso especialmente de los países en desarrollo.**

Los estudios existentes indican que la armonización a nivel regional tiende a desviar el comercio. Esa desviación afecta negativamente, en particular, a las exportaciones de los países en desarrollo. La inclusión de disposiciones específicas en los acuerdos comerciales preferenciales parece seguir una estructura de centro y radios, en la que un interlocutor principal representa el centro a cuyas normas han de ajustarse los radios.

Como se examinó en el *Informe sobre el Comercio Mundial* del año pasado, las disposiciones regionales sobre los OTC pueden tener un efecto cerrojo. La armonización basada en una norma regional puede encarecer los costos de una mayor apertura multilateral del comercio. Si la adopción de una norma determinada ocasiona costos fijos de algún tipo, las disposiciones regionales pueden actuar como obstáculos a la cooperación multilateral.

Véase la página 134

## **E. Cooperación internacional sobre medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios en un mundo globalizado**

### **La reglamentación de las MNA en los acuerdos comerciales**

**Los acuerdos superficiales contienen disposiciones que se centran en el problema de la sustitución de los aranceles por medidas no arancelarias.**

Con arreglo a la principal teoría económica sobre los acuerdos comerciales, el problema más importante al que deben hacer frente las normas relativas a las medidas no arancelarias en un acuerdo comercial es la "sustitución de políticas" entre aranceles y medidas no arancelarias. La eficiencia puede lograrse con un simple conjunto de normas que dejen a los gobiernos nacionales considerable autonomía para establecer MNA (integración "superficial").

**La naturaleza cambiante del comercio internacional y el uso de normas privadas pueden dar lugar a la necesidad de formas más profundas de integración institucional.**

La proliferación de cadenas de producción mundiales crea nuevos efectos secundarios transfronterizos. Además, las empresas emplean cada vez más normas privadas para hacer frente a los problemas que plantea la gestión de sus cadenas de suministro, con consecuencias para el acceso a los mercados. Esto justifica una cooperación profunda sobre MNA en el marco de los acuerdos comerciales. Como la producción es internacional, algunos de los costos de las fricciones comerciales recaen sobre empresas de Estados extranjeros. Los acuerdos comerciales contribuyen a impedir que los gobiernos y las empresas distorsionen las decisiones sobre el comercio y la inversión a lo largo de la cadena de suministro.

**Además, al aumentar el número de razones por las que los gobiernos recurren a MNA, entre otras, por consideraciones relativas a la salud, la seguridad y el medio ambiente, surge la necesidad de nuevas normas que faciliten la cooperación para identificar usos eficientes y legítimos de medidas no arancelarias.**

A medida que aumentan las preocupaciones de los consumidores en esferas como la salud y el medio ambiente, las reglamentaciones desempeñan un papel más prominente en las decisiones de los gobiernos basadas en razones legítimas. Sin embargo, la complejidad de algunas MNA puede crear ineficiencias porque es posible que los encargados de elaborar las políticas no dispongan de toda la información necesaria sobre sus propias necesidades en materia de reglamentación y las de sus interlocutores comerciales. La opacidad de muchas MNA hace también que sea difícil asegurar el cumplimiento de la reglamentación a nivel internacional, porque éste depende de la capacidad de cada gobierno de observar cómo cumplen su parte del trato los demás gobiernos.

**Las normas del GATT sobre el trato nacional y las reclamaciones no basadas en una infracción se diseñaron para hacer frente al problema de la sustitución de políticas entre aranceles y MNA. Los acuerdos profundos reglamentan las MNA en diferentes formas, y crean compensaciones recíprocas.**

Una de las principales limitaciones de la discriminación mediante MNA es la obligación de otorgar a los productos extranjeros un trato al menos tan favorable como el dispensado a los productos nacionales "similares" (trato nacional). Cuando una medida no infringe explícitamente las normas de trato nacional, los gobiernos pueden recurrir a las denominadas reclamaciones "no basadas en una infracción", que están permitidas si un gobierno puede demostrar que ha sido privado de un beneficio esperado a causa de la acción de otro gobierno. Sin embargo, en la práctica, los Miembros de la OMC han recurrido rara vez a estas reclamaciones en las diferencias, y en los casos en que se han presentado reclamaciones de este tipo, generalmente no han prosperado.

Se suelen examinar tres formas de integración profunda: el reconocimiento mutuo de las reglamentaciones, la vinculación de las medidas arancelarias y no arancelarias en las negociaciones comerciales y la armonización de las MNA. Estos enfoques implican concesiones recíprocas que dependen de varias condiciones económicas (por ejemplo, el grado de integración comercial, las diferencias en las preferencias normativas de los distintos países) que es preciso evaluar claramente.

## Cooperación en áreas específicas: medidas OTC/MSF, medidas relativas a los servicios

**Los países cooperan en materia de medidas OTC/MSF para hacer frente a los problemas que surgen cuando se trata de equilibrar la restricción del comercio y el logro de objetivos de política.**

Pueden surgir problemas cuando los gobiernos tratan de equilibrar la restricción del comercio y el logro de objetivos de política mediante reglamentaciones eficientes. Para remediar estos problemas, los países cooperan desarrollando, difundiendo y adoptando enfoques normativos comunes, como "buenas prácticas de reglamentación", y elaborando normas internacionales que sirvan de referencia para las medidas.

Los Comités OTC y MSF de la OMC permiten que los Miembros de la Organización aborden problemas relacionados con la falta de información. Los procedimientos en materia de transparencia desarrollados por los comités para la "notificación" por los Miembros de la OMC de las medidas en proyecto han mejorado la calidad y la disponibilidad de la información sobre las medidas. El examen de las preocupaciones comerciales específicas permite conocer la forma en que otros Miembros equilibran la restricción del comercio y el logro de objetivos de política.

**Los Miembros de la OMC cooperan en el marco del AGCS sometiendo algunos tipos de medidas relativas a los servicios a negociaciones con miras a una apertura progresiva del comercio.**

La protección del comercio de servicios se expresa en leyes, reglamentos, normas, procedimientos, decisiones y medidas administrativas nacionales y otras medidas similares. Aunque esas medidas no suelen referirse principalmente al comercio, puede haber casos en que las reglamentaciones tengan efectos innecesarios de distorsión y restricción del comercio.

El AGCS proporciona un marco para distinguir entre las disposiciones regulatorias que pueden considerarse obstáculos al comercio de servicios, y por tanto ser objeto de una apertura progresiva del comercio, y otras medidas pertenecientes al ámbito de la reglamentación nacional. La reglamentación discriminatoria, que infringe el principio del trato nacional, y las restricciones cuantitativas al acceso a los mercados ya están sujetas a las disciplinas del AGCS y su eliminación debe negociarse.

**Los Miembros de la OMC tienen ante sí el reto de negociar disciplinas sobre reglamentación nacional para complementar los compromisos de acceso a los mercados.**

Algunas disposiciones regulatorias nacionales están fuera del ámbito de las negociaciones sobre acceso a los mercados pero tienen con todo un impacto en el comercio. El desafío consiste en hallar formas de asegurar que dichas disposiciones cumplan sus objetivos declarados de manera que no sean más gravosas de lo necesario.

Por ello, los trabajos en el marco del AGCS se han centrado en la negociación de un conjunto de disciplinas sobre reglamentación nacional para asegurar que esas medidas se basen en criterios transparentes y objetivos, que no sean más gravosas de lo necesario para garantizar la calidad del servicio y, en el caso de los procedimientos en materia de licencias, no constituyan de por sí una restricción al suministro de servicios. La experiencia de los Acuerdos MSF y OTC indica la necesidad de un conjunto similar de disciplinas en la esfera de los servicios para eliminar o reducir las prescripciones que no sean necesarias para alcanzar el objetivo perseguido.

## Las disciplinas del GATT/OMC sobre MNA tal como se han interpretado en los procedimientos de solución de diferencias de la OMC

**Las normas del GATT sobre MNA son compatibles con un enfoque de "integración superficial".**

El GATT no limita la autonomía de los Miembros de la OMC en materia de reglamentación, excepto en los casos en que una medida trate un producto importado en forma menos favorable que un producto nacional "similar" (artículo III, trato nacional), discrimine entre dos productos importados similares (artículo I, trato de la nación más favorecida), o constituya una prohibición o restricción en frontera que tenga por efecto limitar la cantidad o el valor de un producto importado o exportado (artículo XI). Este marco se complementa con la posibilidad de impugnar las medidas compatibles con el GATT que anulen o menoscaben las ventajas que correspondan a un interlocutor comercial.

Sin embargo, incluso cuando una MNA es incompatible con las obligaciones de no discriminación de los artículos I y III, o con la prohibición de aplicar restricciones cuantitativas establecida en

el artículo XI, puede justificarse en virtud de una de las excepciones generales previstas en el artículo XX del GATT.

**Se han defendido distintos enfoques con respecto a la cuestión de si debe considerarse que las MNA que persiguen un objetivo de reglamentación legítimo infringen las obligaciones de no discriminación establecidas en el GATT y los demás Acuerdos de la OMC.**

Algunos consideran que la obligación de trato nacional del artículo III debe interpretarse estrictamente para permitir las MNA que, pese a ser discriminatorias, persigan objetivos de reglamentación legítimos, o que se puedan considerar objetivamente carentes de un fin proteccionista. Otros opinan que no es apropiado analizar esas consideraciones al amparo del artículo III y deben en cambio tenerse en cuenta al evaluar si la medida en cuestión puede justificarse en virtud de una de las excepciones generales del artículo XX del GATT.

El Órgano de Apelación aclaró en dos diferencias recientes (*Estados Unidos - Cigarrillos de clavo de olor* y *Estados Unidos - Atún II* (México)) cuál es la función de la finalidad normativa a efectos del análisis en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. El Órgano de Apelación estimó que, para estar en contradicción con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, el reglamento técnico debe tener un efecto perjudicial en las oportunidades de competencia del producto importado y, además, ese efecto perjudicial no debe derivar exclusivamente de una distinción reglamentaria legítima. Al interpretar el párrafo 1 del artículo 2, el Órgano de Apelación señaló que, si bien el GATT y el Acuerdo OTC pretenden lograr un equilibrio similar, esos dos acuerdos están estructurados de forma diferente. En el GATT, el equilibrio tiene su expresión en la norma relativa al trato nacional del párrafo 4 del artículo III, limitada por las excepciones previstas en el artículo XX, en tanto que en el Acuerdo OTC el equilibrio se expresa en el propio párrafo 1 del artículo 2.

**Los Acuerdos MSF y OTC son acuerdos "posdiscriminatorios".**

Aunque los Acuerdos MSF y OTC incluyen obligaciones de no discriminación, contienen disposiciones que van más allá de un enfoque de "integración superficial". Promueven la armonización mediante el uso de normas internacionales e incluyen obligaciones que vienen a sumarse a la obligación de no discriminación, entre ellas, por ejemplo, la necesidad de asegurar que las prescripciones no restrinjan innecesariamente el comercio. Algunos cuestionan la idoneidad de estas obligaciones "posdiscriminatorias" aduciendo que es difícil evaluar la compatibilidad de una medida con esas prescripciones sin que los órganos resolutorios de la OMC "cuestionen" las decisiones sobre reglamentación nacional de un Miembro.

## Desafíos planteados por las medidas no arancelarias

**Los cambios recientes en el entorno económico mundial han alterado la percepción de la necesidad de MNA y la estructura de los incentivos que mueven a los gobiernos a utilizar esas medidas con fines proteccionistas.**

Las normas del GATT se diseñaron para un mundo en que se comercializaban productos finales, pero la complejidad creciente de las redes de producción transfronterizas está modificando el carácter del comercio internacional moderno. Estos cambios plantean dificultades de gobernanza, y los diversos tipos de problemas que surgen en un mundo caracterizado por la deslocalización hacen que haya que replantearse el marco actual del sistema multilateral de comercio, basado en el acceso a los mercados.

Los mercados internacionales no sólo cambian a raíz de las diferentes formas de organización de las empresas, sino también de varios otros factores, como la sensibilidad creciente de los consumidores y los votantes a los problemas relativos a la salud y el clima. Por otra parte, es también probable que el uso de MNA responda a varias tendencias previsibles en el entorno económico mundial, entre ellas la forma en que se producen y se consumen los alimentos, el papel central de las finanzas internacionales en la economía y en las crisis económicas, y los desafíos fundamentales que plantea el cambio climático.

**Las disposiciones sobre transparencia de los Acuerdos de la OMC contribuyen a paliar los problemas que plantea la opacidad de las MNA, pero no son suficientes. Esto se debe, al menos en parte, a que, contrariamente a lo que suele decirse, no todo el mundo se beneficia de la transparencia.**

Aunque todos los gobiernos se interesan por las MNA de sus interlocutores, pueden mostrarse reacios a divulgar información sobre sus propias medidas. El Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC y sus informes de vigilancia contribuyen a hacer frente a este problema, pero los recursos y el tiempo que transcurre entre un informe y otro limitan su utilidad.

En efecto, el aumento de la transparencia abre el comercio. Esto significa que los incentivos que mueven a los gobiernos a mantener la opacidad son similares a los que les llevan a imponer un arancel. Pese a la retórica en favor de la transparencia, normalmente se hace caso omiso de los efectos distributivos de las disposiciones sobre transparencia de manera incompatible con los incentivos económicos.

Una posibilidad para mejorar la transparencia es dotar a la OMC de los recursos necesarios para vigilar en forma independiente a los gobiernos y los mercados, o bien recurrir a un tercero para que lo haga. El cumplimiento seguiría siendo problemático, ya que delegar esta función de vigilancia no elimina el problema de la falta de incentivos para que los gobiernos sean transparentes. Es posible que los Miembros tengan que recurrir a negociaciones bilaterales y/o plurilaterales sobre las obligaciones de transparencia para mejorar la situación.

**Para limitar la aplicación proteccionista de las MNA es necesario integrar mejor el análisis económico y el análisis jurídico. La teoría económica puede ayudar a identificar situaciones en que es más probable que los gobiernos empleen MNA por motivos de competencia y no por las razones declaradas de política pública.**

Cuando se plantea una diferencia jurídica sobre la importancia del objetivo, el fundamento o la finalidad de una medida, la teoría económica podría aclarar los motivos de la

elección de una medida por un gobierno, así como la forma en que esa medida se administra. Las MNA pueden evaluarse utilizando un razonamiento económico para determinar su idoneidad para hacer frente a distintas preocupaciones de política pública. La política gubernamental podría también examinarse para localizar indicios de políticas proteccionistas.

Si bien el uso de "indicadores económicos" no es ciertamente exhaustivo ni puede proporcionar una respuesta concluyente en cuanto al verdadero fundamento normativo de una MNA que afecte a intereses comerciales extranjeros, es con todo posible que este tipo de análisis pueda emplearse de manera útil para colmar la falta de pruebas en el examen de ciertas normas comerciales.

**Mientras que las normas actuales de la OMC se centran en el problema de la sustitución de políticas entre aranceles y MNA, en algunos casos la flexibilidad de las políticas es demasiado limitada.**

Las reclamaciones no basadas en una infracción pueden contribuir a que los Miembros de la OMC puedan adoptar medidas de retorsión contra la utilización por otros Miembros de MNA para eludir sus obligaciones: el llamado problema de "sustitución de políticas". Sin embargo, cuando un Miembro quiere elegir una medida nacional que disminuya las restricciones al comercio, las normas no permiten a los Miembros elevar sus aranceles para mantener su nivel de acceso a los mercados objeto de compromiso. Esta falta de flexibilidad podría desalentar la adopción de reglamentaciones nacionales eficientes o incluso de concesiones comerciales. Es posible en consecuencia que la ampliación del alcance de esas reclamaciones no basadas en una infracción contribuya a mejorar la eficiencia económica.

Desde el punto de vista jurídico, sigue habiendo ambigüedades con respecto a los elementos que debe satisfacer un reclamante para que prospere su reclamación no basada en ninguna infracción. Los Miembros de la OMC han preferido abordar las MNA y la reglamentación nacional de los servicios utilizando otras normas. Por último, incluso si un caso prosperara, la medida correctiva disponible sería más débil que las que pueden utilizarse en los casos en que existe infracción.

**El hecho de que los Acuerdos MSF y OTC alienten decididamente a que se sigan las normas internacionales crea tensión en la práctica.**

Los Acuerdos MSF y OTC promueven el uso de normas internacionales. Sin embargo, hay una "línea de tensión" entre, por un lado, el recurso a las normas internacionales como forma de evitar medidas que restrinjan innecesariamente el comercio y, por otro lado, el empleo de una norma internacional "pertinente". Las normas internacionales pueden ser difíciles de utilizar y puede haber diferencias en las preferencias de los Miembros de la OMC, así como también dificultades para elaborar normas internacionales, incluidas las diferencias en la capacidad para influir en los resultados deseados. La labor ordinaria de los Comités OTC y MSF y algunos aspectos de las negociaciones en curso en el marco de la Ronda de Doha se ven afectados por esta tensión.

**La responsabilidad de los gobiernos con respecto a las normas privadas y el papel de la OMC no están claros.**

El papel de la OMC en lo concerniente al impacto de las "normas privadas" en el comercio es otro problema importante a que hace frente el sistema multilateral de comercio. Esta cuestión surge en los trabajos ordinarios de la OMC en contextos tan diversos como el proteccionismo verde, la inocuidad de los alimentos y la responsabilidad social. Aunque se dice que estas normas son de carácter "voluntario" (porque son impuestas por entidades privadas), pueden no obstante tener repercusiones *de facto* significativas en el comercio, y esto ha sido motivo de especial preocupación para los países en desarrollo en la OMC. Considerando que las normas privadas son no gubernamentales por definición, surgen cuestiones relativas a la responsabilidad de los gobiernos con respecto a estas normas (en el marco de las disciplinas de la OMC), así como al papel que corresponde a la OMC. Algunos Miembros no creen apropiado que este asunto se examine en la OMC, pero otros están deseosos de hacerlo.

**Es crucial garantizar que los compromisos de acceso a los mercados y de trato nacional contraídos en el marco del AGCS no resulten menoscabados por prácticas indebidamente gravosas o proteccionistas.**

La preocupación más importante es que las normas comunes establecidas a nivel multilateral den por resultado una pérdida de libertad de reglamentar con el fin de realizar objetivos no comerciales para los servicios. Una manera de disipar las inquietudes sobre la autonomía reglamentaria sería concentrar la disciplina en la necesidad de la medida utilizada para lograr su objetivo declarado. Otra forma sería fomentar una mayor conciencia de las consecuencias de las prácticas reglamentarias para el comercio y la inversión.

**Resulta importante identificar posibles esferas en las que podrían utilizarse instrumentos comerciales para una reglamentación de los servicios que favorezca la competencia**

La OMC ha elaborado con éxito un texto que apoya la competencia en el sector de las telecomunicaciones. Esa experiencia podría utilizarse en otros sectores que ofrecen posibilidades para el uso de instrumentos similares. La identificación de esferas en las que podrían utilizarse instrumentos comerciales para una reglamentación de los servicios que favorezca la competencia requeriría la participación de una amplia gama de organismos nacionales, regionales e internacionales con el fin de ampliar el diálogo y la cooperación en materia de reglamentación.

**La creación de capacidad es un aspecto crucial de la mejora de la cooperación internacional en el ámbito de las medidas OTC/MSF y la reglamentación nacional de los servicios.**

Los reglamentos relativos a políticas públicas no están sujetos a negociaciones de apertura de los mercados de la misma manera que los obstáculos proteccionistas al comercio, y por tanto no cabe la posibilidad de considerar arreglos preferenciales, como el Sistema Generalizado de Preferencias, para ayudar a los países en desarrollo a desarrollarse y crecer. En cambio, el reto en términos de desarrollo que supone la adopción de políticas públicas que

favorezcan el comercio implica la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad. En la esfera de las MSF y los OTC, los países en desarrollo y los países menos adelantados carecen a menudo de las instituciones de reglamentación, la capacidad de formación y la infraestructura física que les permitiría diseñar y aplicar medidas eficaces.

El Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF), una asociación mundial establecida por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la OMC, apoya los esfuerzos de creación de capacidad en el ámbito sanitario y fitosanitario. El Marco Integrado mejorado y la iniciativa de Ayuda para el Comercio también son pertinentes a este respecto.

Para hacer frente a los desafíos que plantea la reglamentación del comercio de servicios no basta con limitar las prácticas normativas no transparentes o que restringen indebidamente el comercio. Pese a más de 10 años de negociaciones, queda mucho por hacer para mejorar la cooperación y la conciencia entre los reguladores, los encargados de formular las políticas y los negociadores comerciales acerca de los vínculos entre las cuestiones de reglamentación y los principios comerciales. El intercambio de conocimientos sobre buenas prácticas y el fortalecimiento de las instituciones de reglamentación son prioridades importantes para el buen funcionamiento de los mercados de servicios.

Véase la página 160

# I. El comercio mundial en 2011

El comercio mundial sufrió una fuerte desaceleración en 2011 porque la economía mundial tuvo que hacer frente a catástrofes naturales, a la incertidumbre financiera y a conflictos civiles. Se había previsto una reducción del comercio tras la importante recuperación de 2010, pero el terremoto del Japón y las inundaciones de Tailandia perturbaron las cadenas mundiales de suministro, y el temor al impago de la deuda soberana en la zona del euro tuvo una gran incidencia en los últimos meses del año. La guerra civil de Libia redujo los suministros de petróleo y contribuyó a una acusada subida de los precios. La conjunción de todos estos factores dio como resultado que en 2011 el crecimiento del comercio fuera inferior a la media.



## A. Introducción

En 2011, el comercio mundial de mercancías creció el 5 por ciento en volumen y la producción mundial el 2,4 por ciento, cifras que indican una desaceleración importante con respecto al año 2010, en el que el comercio aumentó el 13,8 por ciento y la producción el 3,8 por ciento (véase el gráfico 1.1).<sup>1</sup>

Es cierto que se había pronosticado que el comercio y la producción crecerían menos en 2011, pero se produjeron múltiples reveses económicos que frenaron la actividad económica y el comercio a lo largo del año. El terremoto, el tsunami y el accidente nuclear que sufrió el Japón en el mes de marzo redujeron fuertemente las exportaciones de este país en el segundo trimestre, y las inundaciones de Tailandia disminuyeron el suministro de piezas y componentes básicos en el cuarto trimestre y alteraron aún más las redes mundiales de producción. Los disturbios registrados en los países del norte de África tuvieron repercusiones en las exportaciones de la región, especialmente en Libia, donde se desplomaron la producción y las exportaciones de petróleo. Por último, el crecimiento negativo del producto interno bruto (PIB) en la Unión Europea redujo la demanda de bienes importados en el último trimestre del año al agravarse la crisis de la deuda soberana en la zona del euro.

El débil crecimiento económico de 2011 redujo la demanda de importaciones en las mayores economías, de manera que el aumento de las exportaciones mundiales fue inferior al 5,8 por ciento que había pronosticado la OMC. En el Japón, la producción se contrajo en el último trimestre después de que el tercer trimestre fuera el único período de crecimiento durante el año. Incluso la dinámica económica china pareció desacelerarse a finales del año, dado que durante el último trimestre el crecimiento del PIB bajó al 7,8 por ciento en tasa anualizada, tras haber crecido alrededor del 9,5 por ciento en promedio en los tres primeros trimestres, según datos de la Oficina Nacional de Estadística de China. Los indicadores económicos mejoraron en los Estados Unidos durante los últimos meses de 2011 ya que el crecimiento de la producción ascendió al 3 por ciento en tasa anualizada en el

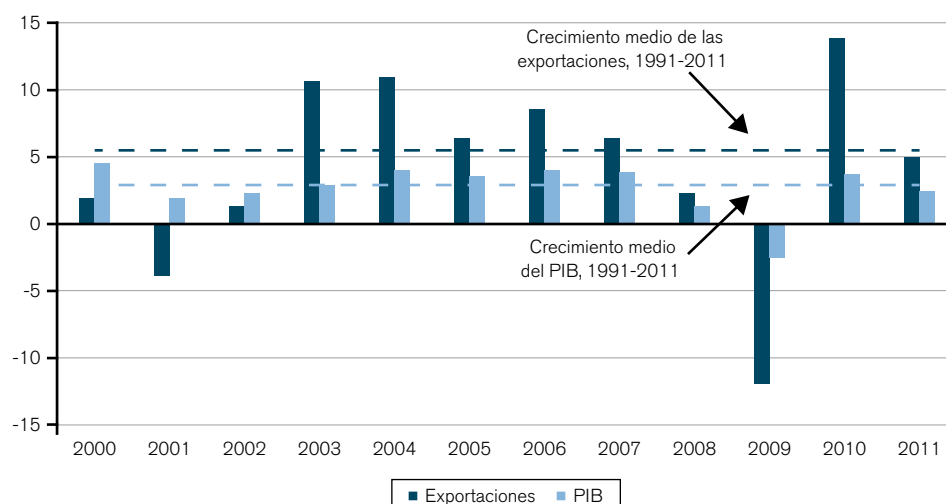
cuarto trimestre y el desempleo descendió al 8,3 por ciento en diciembre, según datos de la OCDE, aunque esto sólo compensó parcialmente los retrocesos anteriores.

Los resultados de las economías desarrolladas superaron las expectativas, con un crecimiento de las exportaciones del 4,7 por ciento en 2011, mientras que en las economías en desarrollo (incluidas, a los fines del análisis, las de la Comunidad de Estados Independientes (CEI)) los resultados fueron peores de los previstos, con un incremento de apenas el 5,4 por ciento. De hecho, los envíos procedentes de países con economías en desarrollo, con excepción de China, aumentaron a un ritmo ligeramente inferior que las exportaciones de los países con economías desarrolladas (en particular el Japón, que fue asolado por desastres naturales). La evolución relativamente sólida de las economías desarrolladas se basó en un vigoroso incremento (el 7,2 por ciento) de las exportaciones de los Estados Unidos, así como en una expansión del 5 por ciento en las exportaciones de la Unión Europea. Mientras tanto, la disminución de las exportaciones del Japón el 0,5 por ciento redujo el promedio correspondiente a las economías desarrolladas en su conjunto.

Varios fenómenos adversos afectaron de forma desproporcionada a las economías en desarrollo, entre ellos la interrupción de los suministros de petróleo procedentes de Libia, que provocó una disminución del 8 por ciento en las exportaciones africanas en 2011, y las graves inundaciones que devastaron Tailandia en el cuarto trimestre. El terremoto y el tsunami del Japón también perturbaron las cadenas mundiales de suministro, lo que redundó en perjuicio de las exportaciones de países en desarrollo como China, ya que al disminuir los envíos de componentes se frenó la producción de bienes de exportación (véase la evolución trimestral del volumen de comercio de determinadas economías en el gráfico 1 del Apéndice).

Durante 2011, los tipos de cambio fluctuaron de manera considerable, lo cual modificó la posición competitiva de

**Gráfico 1.1: Crecimiento del volumen del comercio de mercancías y del PIB mundiales, 2000-2011**  
(Variación porcentual anual)



Fuente: Secretaría de la OMC.

algunos importantes interlocutores comerciales y dio lugar a la adopción de medidas (por ejemplo, en Suiza y el Brasil). Las fluctuaciones se debieron en buena medida a las actitudes frente al riesgo relacionadas con la crisis de la deuda soberana en la zona del euro. Según información de la Reserva Federal, el valor del dólar de los Estados Unidos disminuyó el 4,6 por ciento en valores nominales respecto de una amplia cesta de monedas, y el 4,9 por ciento en valores reales, según información del Fondo Monetario Internacional, lo cual, en general, abarató las mercancías de exportación de los Estados Unidos. Asimismo, la depreciación nominal del dólar de los Estados Unidos incrementó el valor en dólares de algunas transacciones internacionales.

Los acontecimientos descritos *supra* se refieren al comercio en términos reales (o sea, en volumen), pero las corrientes nominales (o sea, expresadas en moneda nacional), tanto de mercancías como de servicios comerciales, también resultaron afectadas por las recientes conmociones económicas.

En 2011, el valor en dólares del comercio mundial de mercancías aumentó el 19 por ciento, a 18,2 billones de dólares EE.UU., superando así el nivel máximo de 16,1 billones de dólares EE.UU. alcanzado en 2008. Buena parte del crecimiento se debió al aumento de los precios de los productos básicos, pero el volumen de las corrientes comerciales mensuales de muchos de los principales interlocutores comerciales se mantuvo estable o disminuyó a lo largo del año (véase la evolución nominal mensual en el gráfico 2 del Apéndice.)

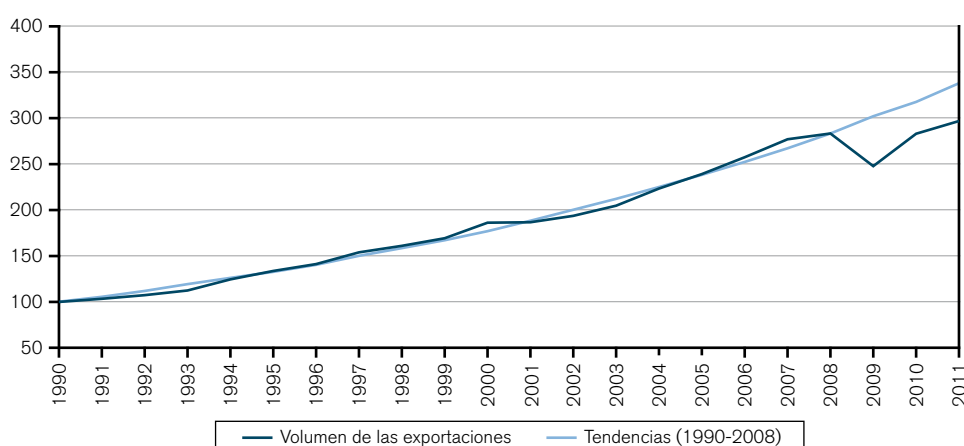
La participación de las economías en desarrollo y de la CEI en el total mundial también aumentó: al 47 por ciento en el caso de las exportaciones y al 42 por ciento en el de las importaciones, niveles nunca antes alcanzados en una serie de datos que se remonta a 1948.

El valor de las exportaciones mundiales de servicios comerciales aumentó el 11 por ciento en 2011, a 4,2 billones de dólares EE.UU., con marcadas diferencias en las tasas de crecimiento anual de los distintos países y regiones. Las exportaciones africanas se vieron seriamente afectadas por los disturbios en los países árabes y tuvieron un crecimiento nulo debido a que las exportaciones egipcias de servicios relacionados con los viajes disminuyeron más del 30 por ciento. Los datos trimestrales sobre servicios preparados conjuntamente por la OMC y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) también mostraron una brusca desaceleración en el cuarto trimestre, que coincidió con el aumento de la inestabilidad de los mercados financieros como resultado de la crisis de la deuda en la zona del euro.

La tasa de crecimiento del comercio mundial de mercancías en 2011, del 5 por ciento, fue inferior al promedio del 6 por ciento registrado antes de la crisis durante el período 1990-2008, e incluso al promedio de los últimos 20 años, que incluye el período de hundimiento del comercio (el 5,4 por ciento). En consecuencia, el volumen del comercio mundial estuvo aún más lejos que el año anterior de la tendencia anterior a la crisis. De hecho, la diferencia seguirá aumentando mientras la tasa de expansión del comercio siga estando por debajo de los niveles anteriores (véase el gráfico 1.2).

Para eliminar ese desfase se necesitaría una tasa de crecimiento más elevada que la media en algún momento futuro. Ello podría ocurrir si la carga de la deuda de los gobiernos, las empresas y los hogares de los países desarrollados disminuyese hasta alcanzar niveles más manejables, pero es probable que ese proceso de desapalancamiento (menor dependencia de la deuda) y consolidación fiscal (reducción de los déficit presupuestarios) lleve años. Mientras tanto, el mundo tal vez deba resignarse a soportar un largo período de crecimiento del comercio internacional a una tasa inferior a la media.

Gráfico 1.2: Volumen de las exportaciones mundiales de mercancías, 1990-2011 (Índices, 1990 = 100)



Fuente: Secretaría de la OMC.

## Notas finales

- 1 Nótese que las cifras del volumen del comercio de mercancías se refieren al crecimiento en términos reales, es decir, ajustado para tener en cuenta las variaciones de los precios de las exportaciones y las importaciones.

## B. Estado de la economía y del comercio mundiales en 2011

### 1. Crecimiento económico

La tasa de crecimiento de la producción mundial disminuyó al 2,4 por ciento en 2011, en comparación con el 3,8 por ciento el año anterior, bajo el peso de la crisis continuada de la deuda soberana en Europa, las perturbaciones de las cadenas de suministro a raíz de los desastres naturales en el Japón y Tailandia y los disturbios en los países árabes. Esa tasa de expansión estuvo muy por debajo del promedio del 3,2 por ciento correspondiente a los 20 años inmediatamente anteriores a la crisis financiera de 2008 (véase el cuadro 1.1).

La contracción de la producción del Japón el 0,5 por ciento, como resultado del catastrófico terremoto de marzo del año 2011, contribuyó al deslucido crecimiento de las economías desarrolladas, que fue del 1,5 por ciento en ese año. El crecimiento del PIB (producción total del país) en los Estados Unidos fue ligeramente superior al promedio correspondiente a todas las economías desarrolladas (el 1,7 por ciento), mientras que la tasa de crecimiento de la UE coincidió con ese promedio (el 1,5 por ciento).

Las regiones de mayor crecimiento fueron Oriente Medio (un 4,9 por ciento), la Comunidad de Estados Independientes (un 4,6 por ciento) y América del Sur y Central (un 4,5 por ciento). África, con un crecimiento del PIB del 2,3 por ciento, podría haber crecido a un ritmo más rápido de no haber sido

por los levantamientos que tuvieron lugar en Libia, Túnez, Egipto y otros países.

Una vez más, China, con un crecimiento del PIB del 9,2 por ciento, superó al resto del mundo, pero esa tasa no fue mejor que la lograda por el país en el punto culminante de la crisis financiera mundial en 2009. En contraste con esos resultados, las economías recientemente industrializadas de Hong Kong (China), la República de Corea, Singapur y el Taipei Chino experimentaron, en su conjunto, un crecimiento de menos de la mitad que el de China (4,2 por ciento). En las economías en desarrollo y de la CEI, tomadas en su conjunto, se registró un crecimiento del 5,7 por ciento en 2011.

No se dispone de cifras trimestrales globales sobre el crecimiento del PIB mundial, pero es probable que haya disminuido hacia el final de 2011 como resultado de los efectos adversos de la crisis de la deuda soberana europea. La producción de la zona del euro se contrajo en el cuarto trimestre a una tasa anual del 1,3 por ciento; fue este el primer trimestre de crecimiento negativo desde que el bloque monetario salió de la recesión en 2009 (véase el gráfico 1.3). Al mismo tiempo, la economía de China sufrió una desaceleración y el Japón siguió sin poder salir de la recesión. El crecimiento aumentó en los Estados Unidos en el cuarto trimestre al disminuir el desempleo, aunque es probable que esa recuperación se haya visto contrarrestada por la evolución en otros ámbitos.

**Cuadro 1.1: PIB y comercio de mercancías por regiones, 2009-2011**  
(Variación porcentual anual)

|                                                          | PIB  |      |      | Exportaciones |      |      | Importaciones |      |      |
|----------------------------------------------------------|------|------|------|---------------|------|------|---------------|------|------|
|                                                          | 2009 | 2010 | 2011 | 2009          | 2010 | 2011 | 2009          | 2010 | 2011 |
| <b>Mundo</b>                                             | -2.6 | 3.8  | 2.4  | -12.0         | 13.8 | 5.0  | -12.9         | 13.7 | 4.9  |
| <b>América del Norte</b>                                 | -3.6 | 3.2  | 1.9  | -14.8         | 14.9 | 6.2  | -16.6         | 15.7 | 4.7  |
| Estados Unidos                                           | -3.5 | 3.0  | 1.7  | -14.0         | 15.4 | 7.2  | -16.4         | 14.8 | 3.7  |
| <b>América del Sur y Central<sup>a</sup></b>             | -0.3 | 6.1  | 4.5  | -8.1          | 5.6  | 5.3  | -16.5         | 22.9 | 10.4 |
| <b>Europa</b>                                            | -4.1 | 2.2  | 1.7  | -14.1         | 10.9 | 5.0  | -14.1         | 9.7  | 2.4  |
| Unión Europea (27)                                       | -4.3 | 2.1  | 1.5  | -14.5         | 11.5 | 5.2  | -14.1         | 9.5  | 2.0  |
| <b>Comunidad de Estados Independientes (CEI)</b>         | -6.9 | 4.7  | 4.6  | -4.8          | 6.0  | 1.8  | -28.0         | 18.6 | 16.7 |
| <b>África</b>                                            | 2.2  | 4.6  | 2.3  | -3.7          | 3.0  | -8.3 | -5.1          | 7.3  | 5.0  |
| <b>Orient Medio</b>                                      | 1.0  | 4.5  | 4.9  | -4.6          | 6.5  | 5.4  | -7.7          | 7.5  | 5.3  |
| <b>Asia</b>                                              | -0.1 | 6.4  | 3.5  | -11.4         | 22.7 | 6.6  | -7.7          | 18.2 | 6.4  |
| China                                                    | 9.2  | 10.4 | 9.2  | -10.5         | 28.4 | 9.3  | 2.9           | 22.1 | 9.7  |
| Japón                                                    | -6.3 | 4.0  | -0.5 | -24.9         | 27.5 | -0.5 | -12.2         | 10.1 | 1.9  |
| India                                                    | 6.8  | 10.1 | 7.8  | -6.0          | 22.0 | 16.1 | 3.6           | 22.7 | 6.6  |
| Economías de reciente industrialización (4) <sup>b</sup> | -0.6 | 8.0  | 4.2  | -5.7          | 20.9 | 6.0  | -11.4         | 17.9 | 2.0  |
| <b>Pro memoria: economías desarrolladas</b>              | -4.1 | 2.9  | 1.5  | -15.1         | 13.0 | 4.7  | -14.4         | 10.9 | 2.8  |
| <b>Pro memoria: economías en desarrollo y CEI</b>        | 2.2  | 7.2  | 5.7  | -7.4          | 14.9 | 5.4  | -10.5         | 18.1 | 7.9  |

<sup>a</sup> Incluido el Caribe.

<sup>b</sup> Hong Kong, China; República de Corea; Singapur; y Taipei Chino.

Fuente: Secretaría de la OMC.

Gráfico 1.3: **Crecimiento del PIB real y comercio de las economías de la zona del euro, 2008-2011**  
(Variación porcentual anualizada respecto del trimestre anterior)



Fuente: Cuentas anuales trimestrales, OCDE.

## 2. Volumen del comercio de mercancías (es decir, en valores reales)

El volumen del comercio mundial de mercancías aumentó el 5 por ciento en 2011; Asia, con un aumento del 6,6 por ciento, estuvo a la cabeza de todas las regiones (véase el cuadro 1.1). Uno de los acontecimientos más importantes en 2011 fue la contracción del volumen de las exportaciones de África el 8,3 por ciento, debido en buena medida a la guerra civil de Libia, como resultado de la cual los envíos de petróleo del país disminuyeron el 75 por ciento, según las estimaciones. Las exportaciones del Japón, al igual que el PIB, también disminuyeron el 0,5 por ciento, mientras que los envíos de la CEI aumentaron apenas el 1,8 por ciento.

Aunque África registró un incremento de las importaciones del 5 por ciento, nada desdeñable, otras regiones exportadoras de recursos obtuvieron mejores resultados. Las importaciones

de la CEI aumentaron más que las de cualquier otra región, a una tasa del 16,7 por ciento, seguidas de las de América del Sur y Central, cuyo crecimiento fue del 10,4 por ciento. Mientras tanto, el crecimiento de las importaciones del Japón en 2011 fue del 1,9 por ciento, inferior al de cualquiera de las principales economías o regiones.

En comparación con las exportaciones de los principales interlocutores comerciales, las exportaciones de la India crecieron más en 2011, a una tasa del 16,1 por ciento. Mientras tanto, el crecimiento de las exportaciones chinas, a una tasa del 9,3 por ciento, fue el segundo más elevado entre las principales economías.

En la CEI, la combinación del bajo crecimiento del volumen de las exportaciones y un elevado crecimiento del volumen de las importaciones en 2011 puede atribuirse al incremento del 32 por ciento en los precios de la energía ese año, que hizo aumentar los ingresos de exportación y permitió el incremento de las importaciones de mercancías extranjeras (véase el cuadro 1.2).

Cuadro 1.2: **Precios mundiales de productos primarios seleccionados, 2000-2011**  
(Variación porcentual anual y dólares por barril)

|                                                                           | 2009 | 2010 | 2011 | 2000-11 | 2005-11 |
|---------------------------------------------------------------------------|------|------|------|---------|---------|
| Todos los productos                                                       | -30  | 26   | 26   | 12      | 14      |
| Metales                                                                   | -19  | 48   | 14   | 15      | 18      |
| Bebidas <sup>a</sup>                                                      | -15  | 11   | 20   | 8       | 11      |
| Alimentos                                                                 | 2    | 14   | 17   | 10      | 13      |
| Materias primas agropecuarias                                             | -17  | 33   | 23   | 5       | 9       |
| Energía                                                                   | -37  | 26   | 32   | 15      | 15      |
| Pro memoria: Precio del petróleo crudo en dólares por barril <sup>b</sup> | 62   | 79   | 104  | 56      | 76      |

<sup>a</sup> Abarca el café, el cacao en grano y el té.

<sup>b</sup> Promedio de los precios de las variedades de crudo Brent, Dubai y West Texas Intermediate.

Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

En el gráfico 1 del Apéndice figuran los volúmenes trimestrales del comercio de mercancías de determinadas economías; la información permite apreciar parte de la dinámica de los cambios ocurridos en 2011. Las importaciones extra-UE (es decir, las importaciones procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea) disminuyeron el 3,8 por ciento en el cuarto trimestre, lo que equivale a una tasa anualizada del -14,4 por ciento. Es poco probable que esa tasa decreciente se mantenga durante mucho tiempo, pero ayuda a explicar el bajo nivel de las exportaciones de otras economías durante ese período. Las importaciones de los Estados Unidos se mantuvieron estacionarias en 2011, sin disminuir, pero, tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea, las exportaciones aumentaron a lo largo del año.

El otro acontecimiento importante fue la disminución repentina de las importaciones chinas que se produjo alrededor de la misma época que el terremoto que afectó al Japón en el segundo trimestre de 2011. Entre el primer y el segundo trimestre, las importaciones chinas disminuyeron el 6,1 por ciento, lo que equivale a una tasa anual del 27 por ciento, pero en los trimestres siguientes aumentaron el 4,2 por ciento (o sea, a una tasa anualizada del 18 por ciento) y el 7,3 por ciento (o sea, a una tasa anualizada del 32 por ciento), respectivamente. Ello es atribuible a la repercusión directa y fuerte, aunque relativamente breve, del desastre, si bien es posible que otras influencias indirectas hayan sido igualmente importantes. Ello también demostró la sólida integración de China en las cadenas de valor asiáticas.

Aunque no figura en los gráficos, el volumen de las exportaciones tailandesas se redujo el 8,5 por ciento en el cuarto trimestre, debido a las inundaciones, que afectaron considerablemente a las exportaciones de bienes intermedios y perturbaban además las redes mundiales de producción.

### 3. Valor del comercio de mercancías y servicios comerciales (en dólares)

El valor total en dólares de las exportaciones mundiales de mercancías aumentó el 19 por ciento en 2011, alcanzando la cifra de 18,2 billones de dólares EE.UU. de dólares (véase el cuadro 1.3).<sup>1</sup> Ese incremento fue casi tan grande como el aumento del 22 por ciento registrado en 2010 y se debió en buena medida al aumento de los precios de los productos básicos primarios.

Las exportaciones de servicios comerciales aumentaron el 11 por ciento en 2011 para alcanzar un valor de 4,1 billones de dólares EE.UU. La proporción del comercio de servicios

en el total de mercancías y servicios comerciales (sobre la base de la balanza de pagos) fue del 18,6 por ciento, el nivel más bajo desde 1990.

La tasa de crecimiento de los servicios de transporte (el 8 por ciento) fue la más baja de todas las subcategorías de servicios, seguida de las de otros servicios comerciales (el 11 por ciento) y los servicios relacionados con los viajes (el 12 por ciento).

El lento crecimiento de los servicios de transporte no es sorprendente si se tiene en cuenta la estrecha relación entre esa categoría de servicios y el comercio de mercancías, que se estancó durante el segundo semestre de 2011. Además, es posible que el suministro excesivo de nuevos buques portacontenedores haya reducido los ingresos del sector del transporte marítimo.

Los cuadros 1 a 6 del Apéndice contienen información detallada sobre las corrientes comerciales nominales de mercancías y servicios comerciales, por regiones y respecto de economías seleccionadas. También contienen cuadros con los principales exportadores e importadores, con inclusión y exclusión del comercio intra-UE (es decir, el comercio entre los miembros de la Unión Europea). A continuación se presentan de forma resumida algunos hechos destacables relativos al comercio de mercancías y de servicios comerciales.

#### (a) Comercio de mercancías

El valor en dólares de las exportaciones de mercancías de América del Norte aumentó el 16 por ciento en 2011, a 2,28 billones de dólares EE.UU. (el 12,8 por ciento del total mundial) y las importaciones crecieron el 15 por ciento, alcanzando 3,09 billones de dólares EE.UU. (el 17,2 por ciento) (véase el cuadro 1 del Apéndice).

Las exportaciones de América del Sur y Central se incrementaron un 27 por ciento, hasta 749.000 millones de dólares EE.UU. (el 4,2 por ciento del total mundial), impulsadas por el precio más elevado de los productos básicos primarios. Por su parte, las importaciones aumentaron en la región el 24 por ciento, a 727.000 millones de dólares EE.UU. (el 4 por ciento).

En Europa, las exportaciones nominales crecieron el 17 por ciento, alcanzando la cifra de 6,60 billones de dólares EE.UU., el 37,1 por ciento del total mundial. Las importaciones de la región también aumentaron el 17 por ciento, hasta 6,85 billones de dólares EE.UU. (el 38,1 por ciento).

**Cuadro 1.3: Exportaciones mundiales de mercancías y servicios comerciales, 2005-2011**  
(Miles de millones de dólares y variación porcentual anual)

|                             | Valor<br>2011 | Variación porcentual anual |      |      |         |
|-----------------------------|---------------|----------------------------|------|------|---------|
|                             |               | 2009                       | 2010 | 2011 | 2005-11 |
| Mercancías                  | 18'217        | -22                        | 22   | 19   | 10      |
| Servicios comerciales       | 4'149         | -11                        | 10   | 11   | 9       |
| Transporte                  | 855           | -23                        | 15   | 8    | 7       |
| Viajes                      | 1'063         | -9                         | 9    | 12   | 7       |
| Otros servicios comerciales | 2'228         | -7                         | 8    | 11   | 10      |

Fuente: Secretaría de la OMC para las mercancías y Secretarías de la OMC y de la UNCTAD para los servicios comerciales.

En la Comunidad de Estados Independientes, las exportaciones se incrementaron el 34 por ciento, a 788.000 millones de dólares EE.UU., gracias al precio más elevado de la energía. También las importaciones aumentaron el 30 por ciento, a 540.000 millones de dólares EE.UU. Las exportaciones e importaciones de la CEI representaron el 4,4 por ciento y el 3 por ciento, respectivamente, del comercio mundial.

Las exportaciones de África crecieron el 17 por ciento, alcanzando los 597.000 millones de dólares EE.UU. (el 3,4 por ciento del total mundial) y las importaciones el 18 por ciento, hasta 555.000 millones de dólares EE.UU. (el 3,1 por ciento).

El valor en dólares de las exportaciones de Oriente Medio aumentó el 37 por ciento, alcanzando la cifra de 1,23 billones de dólares EE.UU. (el 6,9 por ciento del total mundial) como consecuencia del incremento de los precios del petróleo. En contraposición, las importaciones sólo aumentaron el 16 por ciento, hasta 6.650 millones de dólares EE.UU. (el 3,7 por ciento).

Por último, en Asia, las exportaciones registraron un incremento del 18 por ciento en 2011, alcanzando los 5,53 billones de dólares EE.UU. (el 31,1 por ciento del total mundial) y las importaciones del 23 por ciento, hasta 5,57 billones de dólares EE.UU. (el 30,9 por ciento).

El año pasado, los cinco mayores exportadores de mercancías fueron China (1,90 billones de dólares EE.UU., el 10,4 por ciento de las exportaciones mundiales), los Estados Unidos (1,48 billones de dólares EE.UU., el 8,1 por ciento), Alemania (1,47 billones de dólares EE.UU., el 8,1 por ciento), el Japón (823.000 millones de dólares EE.UU., el 4,5 por ciento) y los Países Bajos (660.000 millones de dólares EE.UU., el 3,6 por ciento). Los principales importadores fueron los Estados Unidos (2,27 billones de dólares EE.UU., el 12,3 por ciento de las importaciones mundiales), China (1,74 billones de dólares EE.UU., el 9,5 por ciento), Alemania (1,25 billones de dólares EE.UU., el 6,8 por ciento), el Japón (854.000 millones de dólares EE.UU., el 4,6 por ciento) y Francia (715.000 millones de dólares EE.UU., el 4 por ciento) (véase el cuadro 3 del Apéndice).

Sin tener en cuenta el comercio entre los países miembros de la Unión Europea y considerando a la UE como una única entidad, los principales exportadores fueron la Unión Europea (2,13 billones de dólares EE.UU., el 14,9 por ciento del total mundial), China (el 13,3 por ciento), los Estados Unidos (el 10,3 por ciento), el Japón (el 5,7 por ciento) y la República de Corea (555.000 millones de dólares EE.UU., el 3,9 por ciento). Los principales importadores, sin contar el comercio entre los países de la UE fueron la Unión Europea (2,34 billones de dólares EE.UU. el 16,2 por ciento de las importaciones mundiales), los Estados Unidos (el 15,6 por ciento), China (el 12 por ciento), el Japón (el 5,9 por ciento) y la República de Corea (425.000 millones de dólares EE.UU., el 3,6 por ciento) (véase el cuadro 4 del Apéndice).

Durante 2011 se registraron pocas variaciones importantes en las clasificaciones mundiales. La Federación de Rusia, que ocupó el decimosegundo lugar entre los exportadores de mercancías en 2010, pasó a ocupar el noveno puesto en 2011 (incluidos los miembros de la UE).

## (b) Comercio de servicios comerciales

La región en la que más crecieron las exportaciones de servicios comerciales en 2011 fue la CEI, con un aumento del

valor en dólares de sus exportaciones del 20 por ciento. África fue, en cambio, la región que registró un menor crecimiento de las exportaciones (el 0 por ciento). En todas las restantes regiones el crecimiento alcanzó cifras de dos dígitos, comprendidas entre el 10 por ciento y el 14 por ciento. El débil aumento de las exportaciones africanas se debió en gran medida a los disturbios en los países del norte de África. Egipto y Túnez resultaron especialmente afectados, ya que sus exportaciones de servicios comerciales disminuyeron el 20 y el 19 por ciento, respectivamente. En cambio, las exportaciones aumentaron en el África Subsahariana en torno a la media mundial del 11 por ciento (véase el cuadro 2 del Apéndice).

Mientras tanto, las importaciones de servicios aumentaron en África el 9 por ciento, cifra ligeramente inferior al promedio mundial del 10 por ciento. A diferencia de lo ocurrido con las exportaciones, no hubo grandes diferencias en las importaciones entre el norte de África y el África Subsahariana, pues si en esta última subregión aumentaron el 9,5 por ciento, en la primera lo hicieron el 7 por ciento. La región en la que más crecieron las importaciones de servicios fue la CEI (el 21 por ciento), seguida de cerca por América del Sur y Central, con un aumento del 18 por ciento. Las restantes regiones registraron tasas de crecimiento de las importaciones de entre el 8 y el 14 por ciento.

Los cinco exportadores principales de servicios comerciales en 2011 fueron los Estados Unidos (578.000 millones de dólares EE.UU., el 14 por ciento del total mundial), el Reino Unido (274.000 millones de dólares EE.UU., el 7 por ciento), Alemania (253.000 millones de dólares EE.UU., el 6 por ciento), China (182.000 millones de dólares EE.UU., el 4 por ciento) y Francia (161.000 millones de dólares EE.UU., el 4 por ciento). El Reino Unido sustituyó a Alemania en el segundo lugar entre los exportadores mundiales de servicios en comparación con los cuadros del año pasado, pero ello se debió principalmente a una importante revisión al alza de las estadísticas oficiales sobre exportaciones británicas de otros servicios prestados a las empresas y servicios financieros, que en conjunto representan aproximadamente la mitad de todas las exportaciones británicas de servicios comerciales (véase el cuadro 5 del Apéndice).

Los cinco importadores principales de servicios comerciales fueron los Estados Unidos (391.000 millones de dólares EE.UU., el 10 por ciento del total mundial), Alemania (284.000 millones de dólares EE.UU., el 7 por ciento), China (236.000 millones de dólares EE.UU., el 6,1 por ciento), el Reino Unido (171.000 millones de dólares EE.UU., el 4 por ciento) y el Japón (165.000 millones de dólares EE.UU., el 4,3 por ciento). No hubo variaciones en la clasificación de los principales importadores.

Estas cifras incluyen el comercio de servicios comerciales intra-UE, es decir, el comercio entre los países miembros de la Unión Europea. Si se excluye este comercio del total mundial y se considera la Unión Europea como una sola entidad, la UE pasa a ser el principal exportador de servicios comerciales (789.000 millones de dólares EE.UU., el 24,8 por ciento del total mundial), seguida de los Estados Unidos (578.000 millones de dólares EE.UU., el 18,2 por ciento), China (182.000 millones de dólares EE.UU., el 5,7 por ciento), la India (148.000 millones de dólares EE.UU., el 4,7 por ciento), y el Japón (143.000 millones de dólares EE.UU., el 4,5 por ciento). La Unión Europea pasa a ser también el principal importador (639.000 millones de dólares EE.UU., el 21,1 por ciento del total mundial), seguida de los Estados Unidos

(391.000 millones de dólares EE.UU., el 12,9 por ciento), China (236.000 millones de dólares EE.UU., el 7,8 por ciento), el Japón (165.000 millones de dólares EE.UU., el 5,4 por ciento) y la India (130.000 millones de dólares EE.UU., el 4,3 por ciento) (véase el cuadro 6 del Apéndice).

## 4. Evolución por sectores

Los precios de los productos manufacturados que son objeto de comercio han tendido a ser más estables que los de los productos primarios, tanto antes como después de la crisis económica. En consecuencia, las variaciones de las corrientes comerciales nominales reflejan con bastante exactitud los cambios en las cantidades. Teniendo esto presente, el gráfico 1.4 muestra el crecimiento interanual del valor trimestral del comercio mundial en relación con varias clases de productos manufacturados.

A lo largo de 2011, las tasas de crecimiento interanual de todos los tipos de productos manufacturados declinaron marcadamente. Por ejemplo, la tasa de crecimiento del comercio mundial de productos de la industria automotriz disminuyó del 44 por ciento en el primer trimestre de 2010 al 10 por ciento en el cuarto trimestre de 2011. El equipo de oficina y telecomunicaciones pasó de un crecimiento positivo a un crecimiento negativo: las tasas de crecimiento interanual disminuyeron del 14 por ciento en el primer trimestre al -2 por ciento en el cuarto trimestre.

## 5. Tipos de cambio

En 2011, tanto el yen japonés como el franco suizo registraron sendas apreciaciones nominales importantes respecto del dólar de los Estados Unidos. El yen experimentó una apreciación interanual del 10 por ciento, debido en parte

Gráfico 1.4: Exportaciones trimestrales mundiales de manufacturas, 2008T1-2011T4  
(Variación porcentual interanual)

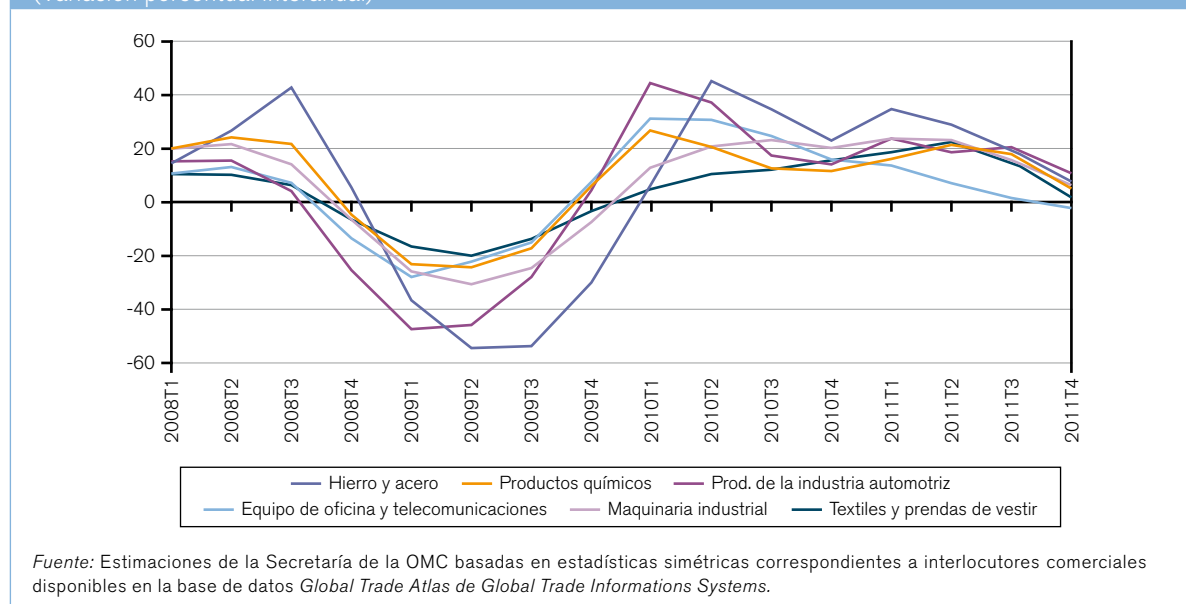
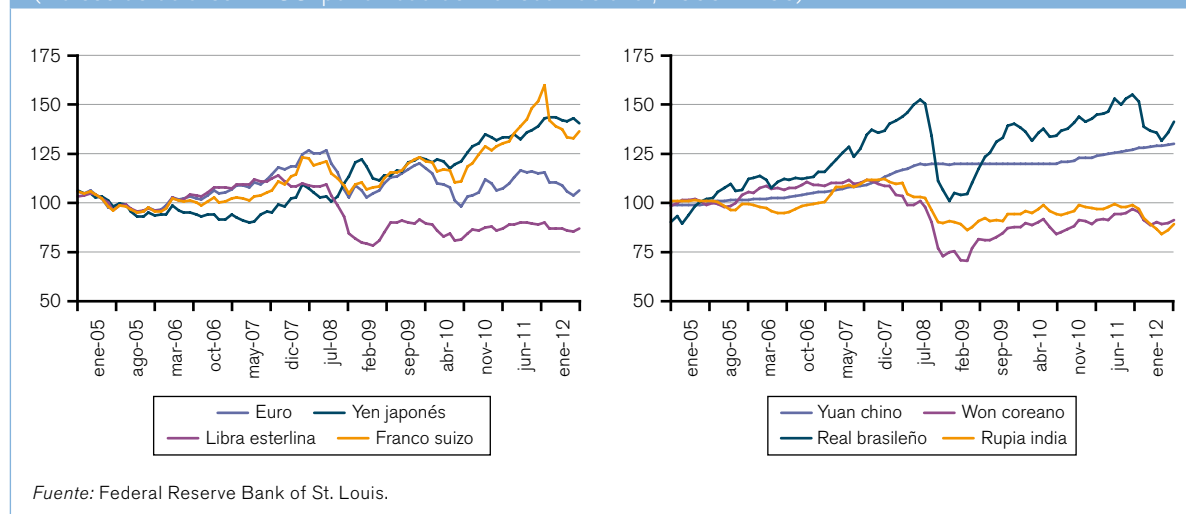


Gráfico 1.5: Tipos de cambio nominales del dólar, enero de 2005 - febrero de 2012  
(Índices de dólares EE.UU. por unidad de moneda nacional, 2000 = 100)



a que se considera una moneda segura en tiempos de incertidumbre. Mientras tanto, el valor del franco aumentó el 17 por ciento, lo que determinó la intervención del Banco Central de Suiza en los mercados monetarios para reducir el valor de la moneda, especialmente respecto del euro. También el real brasileño se apreció respecto del dólar (el 5,4 por ciento), mientras que el yuan chino y el won coreano se apreciaron el 4,7 y el 4,3 por ciento, respectivamente. A pesar de la crisis de la deuda soberana en Europa, el valor del euro aumentó el 5 por ciento respecto del dólar (véase el gráfico 1.5).

Es posible que esa clase de tipos de cambio nominales exageren o subestimen los efectos de las variaciones cambiarias en la competitividad. En consecuencia, los tipos de cambio "efectivos reales", que representan el promedio del valor de cambio de una moneda respecto del de las monedas de muchos interlocutores comerciales, ajustados para tener en cuenta las diferencias en las tasas de inflación, pueden constituir un mejor indicador de la competitividad de las exportaciones de un país.

Los tipos de cambio efectivos reales proporcionados por el Fondo Monetario Internacional muestran que la depreciación del dólar de los Estados Unidos en 2011 fue incluso más pronunciada en valores efectivos reales (-4,9 por ciento) que en valores nominales. En cambio, la apreciación media de otras monedas principales fue exagerada. El yen japonés sólo se apreció el 1,7 por ciento en valores reales, mientras que el yuan chino aumentó el 2,7 por ciento. La moneda del Brasil registró una fuerte apreciación del 4,7 por ciento en valores efectivos reales, mientras que la apreciación del euro (1,8 por ciento) fue relativamente pequeña.

## Notas finales

- 1 Las exportaciones mundiales de mercancías, medidas sobre la base de la balanza de pagos, aumentaron en un 20 por ciento en 2011.

# C. Apéndice - Gráficos y cuadros

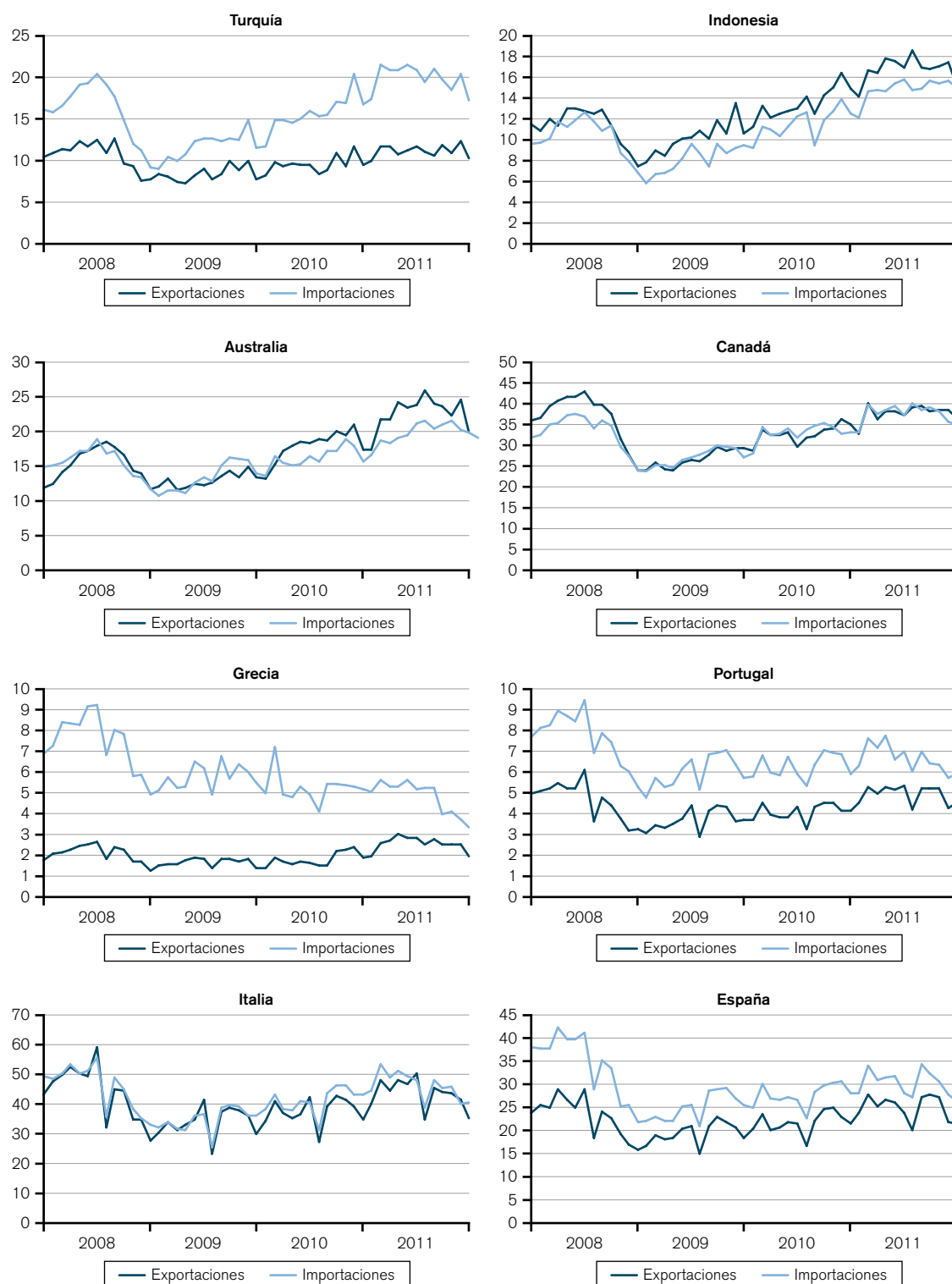
Apéndice - Gráfico 1: Índices de los volúmenes trimestrales del comercio de mercancías ajustados en función de las variaciones estacionales, 2008T1 - 2011T4  
(Índices, 2008T1 = 100)



<sup>a</sup> Hong Kong, China; República de Corea; Singapur; y Taipei Chino.

*Fuente:* Estadísticas nacionales y cálculos de la Secretaría de la OMC. Las cifras ajustadas en función de las variaciones estacionales correspondientes a los Estados Unidos, la Unión Europea, el Japón y Hong Kong, China proceden de fuentes nacionales. Las cifras sobre volúmenes no ajustadas en función de las variaciones estacionales de los demás países fueron ajustadas por la Secretaría.

**Apéndice - Gráfico 2: Exportaciones e importaciones mensuales de mercancías de economías seleccionadas, enero de 2008 - febrero de 2012**  
(En miles de millones de dólares)



Fuentes: Estadísticas Financieras Internacionales del FMI, base de datos GTA de Global Trade Information Services, estadísticas nacionales.

Apéndice - Cuadro 1: Comercio mundial de mercancías por regiones y por determinadas economías, 2011  
(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

|                                                          | Exportaciones |                   |      |      |      | Importaciones |                   |      |      |      |
|----------------------------------------------------------|---------------|-------------------|------|------|------|---------------|-------------------|------|------|------|
|                                                          | Valor         | Variación % anual |      |      |      | Valor         | Variación % anual |      |      |      |
|                                                          | 2011          | 2005-11           | 2009 | 2010 | 2011 | 2011          | 2005-11           | 2009 | 2010 | 2011 |
| <b>Todo el mundo</b>                                     | 17,779        | 10                | -23  | 22   | 20   | 18,000        | 9                 | -23  | 21   | 19   |
| <b>América del Norte</b>                                 | 2,283         | 8                 | -21  | 23   | 16   | 3,090         | 5                 | -25  | 23   | 15   |
| Estados Unidos                                           | 1,481         | 9                 | -18  | 21   | 16   | 2,265         | 5                 | -26  | 23   | 15   |
| Canadá <sup>a</sup>                                      | 452           | 4                 | -31  | 23   | 17   | 462           | 6                 | -21  | 22   | 15   |
| México                                                   | 350           | 9                 | -21  | 30   | 17   | 361           | 8                 | -24  | 28   | 16   |
| <b>América Central y del Sur<sup>b</sup></b>             | 749           | 13                | -23  | 26   | 27   | 727           | 16                | -25  | 30   | 24   |
| Brasil                                                   | 256           | 14                | -23  | 32   | 27   | 237           | 20                | -27  | 43   | 24   |
| Otros países de América Central y del Sur <sup>b</sup>   | 493           | 12                | -24  | 22   | 27   | 490           | 14                | -25  | 24   | 25   |
| <b>Europa</b>                                            | 6,601         | 7                 | -22  | 12   | 17   | 6,854         | 7                 | -25  | 13   | 17   |
| Unión Europea (27)                                       | 6,029         | 7                 | -22  | 12   | 17   | 6,241         | 7                 | -25  | 13   | 16   |
| Alemania                                                 | 1,474         | 7                 | -23  | 12   | 17   | 1,254         | 8                 | -22  | 14   | 19   |
| Francia                                                  | 597           | 4                 | -21  | 8    | 14   | 715           | 6                 | -22  | 9    | 17   |
| Países Bajos                                             | 660           | 8                 | -22  | 15   | 15   | 597           | 9                 | -24  | 17   | 16   |
| Reino Unido                                              | 473           | 4                 | -23  | 15   | 17   | 636           | 4                 | -24  | 16   | 13   |
| Italia                                                   | 523           | 6                 | -25  | 10   | 17   | 557           | 6                 | -26  | 17   | 14   |
| <b>Comunidad de Estados Independientes (CEI)</b>         | 788           | 15                | -36  | 31   | 34   | 540           | 17                | -33  | 24   | 30   |
| Federación de Rusia <sup>a</sup>                         | 522           | 14                | -36  | 32   | 30   | 323           | 17                | -34  | 30   | 30   |
| <b>África</b>                                            | 597           | 11                | -30  | 29   | 17   | 555           | 14                | -15  | 15   | 18   |
| Sudáfrica                                                | 97            | 11                | -24  | 31   | 20   | 122           | 12                | -27  | 27   | 29   |
| África excepto Sudáfrica                                 | 500           | 12                | -31  | 29   | 17   | 433           | 14                | -12  | 12   | 15   |
| Países exportadores de petróleo <sup>c</sup>             | 331           | 11                | -38  | 34   | 15   | 160           | 15                | -9   | 8    | 11   |
| Países no exportadores de petróleo                       | 169           | 13                | -14  | 21   | 20   | 274           | 14                | -14  | 15   | 18   |
| <b>Oriente Medio</b>                                     | 1,228         | 15                | -31  | 27   | 37   | 665           | 12                | -15  | 13   | 16   |
| <b>Asia</b>                                              | 5,534         | 12                | -18  | 31   | 18   | 5,568         | 13                | -20  | 33   | 23   |
| China                                                    | 1,899         | 16                | -16  | 31   | 20   | 1,743         | 18                | -11  | 39   | 25   |
| Japón                                                    | 823           | 6                 | -26  | 33   | 7    | 854           | 9                 | -28  | 26   | 23   |
| India                                                    | 297           | 20                | -15  | 33   | 35   | 451           | 21                | -20  | 36   | 29   |
| Países con economías de reciente indus. (4) <sup>d</sup> | 1,290         | 10                | -17  | 30   | 16   | 1,302         | 10                | -24  | 32   | 18   |
| <b>Pro memoria</b>                                       |               |                   |      |      |      |               |                   |      |      |      |
| MERCOSUR <sup>e</sup>                                    | 354           | 14                | -22  | 29   | 26   | 334           | 20                | -28  | 43   | 25   |
| ASEAN <sup>f</sup>                                       | 1,244         | 11                | -18  | 29   | 18   | 1,151         | 11                | -23  | 31   | 21   |
| UE(27) comercio fuera de la UE                           | 2,131         | 8                 | -20  | 17   | 19   | 2,344         | 8                 | -27  | 19   | 17   |
| Países menos adelantados (PMA)                           | 203           | 16                | -25  | 27   | 25   | 202           | 15                | -5   | 11   | 19   |

a. Importaciones según valores f.o.b.

b. Incluye la región del Caribe. Véase la composición de los grupos de países en las Notas técnicas de las *Estadísticas del comercio internacional de la OMC*, 2011.

c. Angola, Argelia, Camerun, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, Libia, Nigeria, Sudán.

d. Hong Kong, China; República de Corea; Singapur; y Taipei Chino.

e. Mercado Común del Cono Sur: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.

f. Asociación de Naciones del Asia Sudoriental: Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

Fuente: Secretaría de la OMC.

**Apéndice - Cuadro 2: Comercio mundial de servicios comerciales por regiones y por determinados países, 2011**

(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

|                                                  | Exportaciones |                   |      |      |      | Importaciones |                   |      |      |      |
|--------------------------------------------------|---------------|-------------------|------|------|------|---------------|-------------------|------|------|------|
|                                                  | Valor         | Variación % anual |      |      |      | Valor         | Variación % anual |      |      |      |
|                                                  | 2011          | 2005-11           | 2009 | 2010 | 2011 | 2011          | 2005-11           | 2009 | 2010 | 2011 |
| <b>Todo el mundo</b>                             | 4,150         | 9                 | -11  | 10   | 11   | 3,865         | 9                 | -11  | 10   | 10   |
| <b>América del Norte</b>                         | 668           | 8                 | -7   | 9    | 10   | 516           | 6                 | -8   | 8    | 8    |
| Estados Unidos                                   | 578           | 8                 | -6   | 9    | 11   | 391           | 6                 | -7   | 6    | 6    |
| <b>América Central y del Sur<sup>a</sup></b>     | 130           | 11                | -8   | 15   | 14   | 163           | 15                | -8   | 23   | 18   |
| Brasil                                           | 37            | 16                | -9   | 15   | 21   | 73            | 22                | -1   | 36   | 22   |
| <b>Europa</b>                                    | 1,964         | 7                 | -13  | 4    | 10   | 1,605         | 6                 | -13  | 3    | 8    |
| Unión Europea (27)                               | 1,762         | 7                 | -13  | 4    | 10   | 1,480         | 6                 | -12  | 2    | 4    |
| Alemania                                         | 253           | 8                 | -9   | 3    | 9    | 284           | 5                 | -12  | 3    | 8    |
| Reino Unido                                      | 274           | 5                 | -14  | 2    | 11   | 171           | 1                 | -19  | 1    | 7    |
| Francia                                          | 161           | 5                 | -13  | 1    | 11   | 141           | 5                 | -8   | 2    | 7    |
| Países Bajos                                     | 128           | 6                 | -9   | 4    | 11   | 118           | 6                 | -3   | -2   | 12   |
| España                                           | 141           | 7                 | -14  | 1    | 14   | 91            | 5                 | -17  | 0    | 5    |
| <b>Comunidad de Estados Independientes (CEI)</b> | 96            | 15                | -17  | 13   | 20   | 133           | 15                | -19  | 19   | 21   |
| Federación de Rusia                              | 54            | 14                | -19  | 8    | 22   | 90            | 16                | -20  | 22   | 24   |
| Ucrania                                          | 19            | 13                | -23  | 24   | 13   | 14            | 13                | -30  | 10   | 19   |
| <b>África</b>                                    | 85            | 7                 | -10  | 11   | -0   | 149           | 13                | -12  | 10   | 9    |
| Sudáfrica                                        | 15            | 5                 | -6   | 17   | 8    | 20            | 9                 | -13  | 25   | 13   |
| Egipto                                           | 19            | 5                 | -14  | 11   | -20  | 13            | 5                 | -22  | 2    | -0   |
| Marruecos                                        | 14            | 11                | -7   | 2    | 14   | 6             | 13                | -6   | 8    | 11   |
| <b>Oriente Medio</b>                             | 111           | ...               | -3   | 6    | 10   | 210           | ...               | -7   | 9    | 10   |
| Arabia Saudita, Reino de la                      | 12            | ...               | 3    | 10   | 17   | 55            | ...               | -5   | 8    | 8    |
| Israel                                           | 26            | 7                 | -10  | 13   | 6    | 20            | 7                 | -14  | 6    | 14   |
| <b>Asia</b>                                      | 1,096         | 13                | -11  | 23   | 12   | 1,091         | 11                | -10  | 21   | 14   |
| China                                            | 182           | 16                | -12  | 32   | 7    | 236           | 19                | 0    | 22   | 23   |
| Japón                                            | 143           | 6                 | -14  | 10   | 3    | 165           | 5                 | -12  | 6    | 6    |
| India                                            | 148           | 19                | -13  | 33   | 20   | 130           | 19                | -9   | 45   | 12   |
| Singapur                                         | 125           | 14                | -6   | 20   | 12   | 110           | 12                | -9   | 22   | 15   |
| Corea, República de                              | 94            | 12                | -19  | 19   | 8    | 98            | 9                 | -17  | 19   | 3    |
| Hong Kong, China                                 | 121           | 11                | -6   | 23   | 14   | 56            | 9                 | -7   | 16   | 10   |
| Australia                                        | 50            | 9                 | -8   | 15   | 6    | 59            | 12                | -13  | 22   | 18   |
| <b>Pro memoria</b>                               |               |                   |      |      |      |               |                   |      |      |      |
| Comercio extra-UE (27)                           | 789           | 8                 | -13  | 6    | 12   | 639           | 7                 | -13  | 4    | 8    |

a. Incluye el Caribe. Véase la composición de los grupos de países en los metadatos del capítulo IV de las *Estadísticas del comercio internacional de la OMC*, 2011.

*Nota:* Si bien para los 50 países cuyo comercio de servicios comerciales representa más de las dos terceras partes del total del comercio de dichos servicios a principios de marzo se disponía de datos provisionales relativos a todo el año; las estimaciones correspondientes a la mayoría de los demás países se basaron en datos relativos a los tres primeros trimestres.

*Fuente:* Secretarías de la OMC y de la UNCTAD.

Apéndice - Cuadro 3: Comercio de mercancías: principales exportadores e importadores, 2011  
(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

| Lugar en la clasif. | Exportadores                             | Valor         | %            | Variación % anual | Lugar en la clasif. | Importadores                           | Valor         | %            | Variación % anual |
|---------------------|------------------------------------------|---------------|--------------|-------------------|---------------------|----------------------------------------|---------------|--------------|-------------------|
| 1                   | China                                    | 1,899         | 10.4         | 20                | 1                   | Estados Unidos                         | 2,265         | 12.3         | 15                |
| 2                   | Estados Unidos                           | 1,481         | 8.1          | 16                | 2                   | China                                  | 1,743         | 9.5          | 25                |
| 3                   | Alemania                                 | 1,474         | 8.1          | 17                | 3                   | Alemania                               | 1,254         | 6.8          | 19                |
| 4                   | Japón                                    | 823           | 4.5          | 7                 | 4                   | Japón                                  | 854           | 4.6          | 23                |
| 5                   | Países Bajos                             | 660           | 3.6          | 15                | 5                   | Francia                                | 715           | 3.9          | 17                |
| 6                   | Francia                                  | 597           | 3.3          | 14                | 6                   | Reino Unido                            | 636           | 3.5          | 13                |
| 7                   | Corea, República de                      | 555           | 3.0          | 19                | 7                   | Países Bajos                           | 597           | 3.2          | 16                |
| 8                   | Italia                                   | 523           | 2.9          | 17                | 8                   | Italia                                 | 557           | 3.0          | 14                |
| 9                   | Federación de Rusia                      | 522           | 2.9          | 30                | 9                   | Corea, República de                    | 524           | 2.9          | 23                |
| 10                  | Bélgica                                  | 476           | 2.6          | 17                | 10                  | Hong Kong, China                       | 511           | 2.8          | 16                |
|                     |                                          |               |              |                   |                     | importaciones definitivas              | 130           | 0.7          | 16                |
| 11                  | Reino Unido                              | 473           | 2.6          | 17                | 11                  | Canadá <sup>a</sup>                    | 462           | 2.5          | 15                |
| 12                  | Hong Kong, China                         | 456           | 2.5          | 14                | 12                  | Bélgica                                | 461           | 2.5          | 17                |
|                     | exportaciones nacionales                 | 17            | 0.1          | 14                |                     |                                        |               |              |                   |
|                     | reexportaciones                          | 439           | 2.4          | 14                |                     |                                        |               |              |                   |
| 13                  | Canadá                                   | 452           | 2.5          | 17                | 13                  | India                                  | 451           | 2.5          | 29                |
| 14                  | Singapur                                 | 410           | 2.2          | 16                | 14                  | Singapur                               | 366           | 2.0          | 18                |
|                     | exportaciones nacionales                 | 224           | 1.2          | 23                |                     | importaciones definitivas <sup>b</sup> | 180           | 1.0          | 27                |
|                     | reexportaciones                          | 186           | 1.0          | 10                |                     |                                        |               |              |                   |
| 15                  | Arabia Saudita, Reino de la <sup>c</sup> | 365           | 2.0          | 45                | 15                  | España                                 | 362           | 2.0          | 11                |
| 16                  | México                                   | 350           | 1.9          | 17                | 16                  | México                                 | 361           | 2.0          | 16                |
| 17                  | Taipei, Chino                            | 308           | 1.7          | 12                | 17                  | Federación de Rusia <sup>a</sup>       | 323           | 1.8          | 30                |
| 18                  | España                                   | 297           | 1.6          | 17                | 18                  | Taipei, Chino                          | 281           | 1.5          | 12                |
| 19                  | India                                    | 297           | 1.6          | 35                | 19                  | Australia                              | 244           | 1.3          | 21                |
| 20                  | Emiratos Árabes Unidos <sup>c</sup>      | 285           | 1.6          | 30                | 20                  | Turquía                                | 241           | 1.3          | 30                |
| 21                  | Australia                                | 271           | 1.5          | 27                | 21                  | Brasil                                 | 237           | 1.3          | 24                |
| 22                  | Brasil                                   | 256           | 1.4          | 27                | 22                  | Tailandia                              | 228           | 1.2          | 25                |
| 23                  | Suiza                                    | 235           | 1.3          | 20                | 23                  | Suiza                                  | 208           | 1.1          | 18                |
| 24                  | Tailandia                                | 229           | 1.3          | 17                | 24                  | Polonia                                | 208           | 1.1          | 17                |
| 25                  | Malasia                                  | 227           | 1.2          | 14                | 25                  | Emiratos Árabes Unidos <sup>c</sup>    | 205           | 1.1          | 28                |
| 26                  | Indonesia                                | 201           | 1.1          | 27                | 26                  | Austria                                | 192           | 1.0          | 20                |
| 27                  | Polonia                                  | 187           | 1.0          | 17                | 27                  | Malasia                                | 188           | 1.0          | 14                |
| 28                  | Suecia                                   | 187           | 1.0          | 18                | 28                  | Indonesia                              | 176           | 1.0          | 30                |
| 29                  | Austria                                  | 179           | 1.0          | 17                | 29                  | Suecia                                 | 175           | 1.0          | 18                |
| 30                  | República Checa                          | 162           | 0.9          | 22                | 30                  | República Checa                        | 151           | 0.8          | 20                |
|                     | <b>Total<sup>d</sup></b>                 | <b>14,835</b> | <b>81.4</b>  | <b>-</b>          |                     | <b>Total<sup>d</sup></b>               | <b>15,180</b> | <b>82.6</b>  | <b>-</b>          |
|                     | <b>Todo el mundo<sup>d</sup></b>         | <b>18,215</b> | <b>100.0</b> | <b>19</b>         |                     | <b>Todo el mundo<sup>d</sup></b>       | <b>18,380</b> | <b>100.0</b> | <b>19</b>         |

a. Importaciones según valores f.o.b.

b. Por importaciones definitivas de Singapur se entiende las importaciones menos las reexportaciones.

c. Estimaciones de la Secretaría.

d. Incluye un volumen considerable de reexportaciones o importaciones destinadas a la reexportación.

Fuente: Secretaría de la OMC.

Apéndice - Cuadro 4: Comercio de mercancías: principales exportadores e importadores (excluido el comercio intra-UE(27)), 2011  
(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

| Lugar en la clasif. | Exportadores                                                      | Valor         | %            | Variación % anual | Lugar en la clasif. | Importadores                                                      | Valor         | %            | Variación % anual |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------|---------------|--------------|-------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------|---------------|--------------|-------------------|
| 1                   | Exportaciones extra-UE(27)                                        | 2,131         | 14.9         | 19                | 1                   | Importaciones extra-UE(27)                                        | 2,344         | 16.2         | 17                |
| 2                   | China                                                             | 1,899         | 13.3         | 20                | 2                   | Estados Unidos                                                    | 2,265         | 15.6         | 15                |
| 3                   | Estados Unidos                                                    | 1,481         | 10.3         | 16                | 3                   | China                                                             | 1,743         | 12.0         | 25                |
| 4                   | Japón                                                             | 823           | 5.7          | 7                 | 4                   | Japón                                                             | 854           | 5.9          | 23                |
| 5                   | Corea, República de                                               | 555           | 3.9          | 19                | 5                   | Corea, República de                                               | 524           | 3.6          | 23                |
| 6                   | Federación de Rusia                                               | 522           | 3.6          | 30                | 6                   | Hong Kong, China                                                  | 511           | 3.5          | 16                |
|                     |                                                                   |               |              |                   |                     | importaciones definitivas                                         | 130           | 0.9          | 16                |
| 7                   | Hong Kong, China                                                  | 456           | 3.2          | 14                | 7                   | Canadá <sup>a</sup>                                               | 462           | 3.2          | 15                |
|                     | exportaciones nacionales                                          | 17            | 0.1          | 14                |                     |                                                                   |               |              |                   |
|                     | reexportaciones                                                   | 439           | 3.1          | 14                |                     |                                                                   |               |              |                   |
| 8                   | Canadá                                                            | 452           | 3.2          | 17                | 8                   | India                                                             | 451           | 3.1          | 29                |
| 9                   | Singapur                                                          | 410           | 2.9          | 16                | 9                   | Singapur                                                          | 366           | 2.5          | 18                |
|                     | exportaciones nacionales                                          | 224           | 1.6          | 23                |                     | importaciones definitivas <sup>b</sup>                            | 180           | 1.2          | 27                |
|                     | reexportaciones                                                   | 186           | 1.3          | 10                |                     |                                                                   |               |              |                   |
| 10                  | Arabia Saudita, Reino de la <sup>c</sup>                          | 365           | 2.5          | 45                | 10                  | México                                                            | 361           | 2.5          | 16                |
| 11                  | México                                                            | 350           | 2.4          | 17                | 11                  | Federación de Rusia <sup>a</sup>                                  | 323           | 2.2          | 30                |
| 12                  | Taipei, Chino                                                     | 308           | 2.2          | 12                | 12                  | Taipei, Chino                                                     | 281           | 1.9          | 12                |
| 13                  | India                                                             | 297           | 2.1          | 35                | 13                  | Australia                                                         | 244           | 1.7          | 21                |
| 14                  | Emiratos Árabes Unidos <sup>c</sup>                               | 285           | 2.0          | 30                | 14                  | Turquía                                                           | 241           | 1.7          | 30                |
| 15                  | Australia                                                         | 271           | 1.9          | 27                | 15                  | Brasil                                                            | 237           | 1.6          | 24                |
| 16                  | Brasil                                                            | 256           | 1.8          | 27                | 16                  | Tailandia                                                         | 228           | 1.6          | 25                |
| 17                  | Suiza                                                             | 235           | 1.6          | 20                | 17                  | Suiza                                                             | 208           | 1.4          | 18                |
| 18                  | Tailandia                                                         | 229           | 1.6          | 17                | 18                  | Emiratos Árabes Unidos <sup>c</sup>                               | 205           | 1.4          | 28                |
| 19                  | Malasia                                                           | 227           | 1.6          | 14                | 19                  | Malasia                                                           | 188           | 1.3          | 14                |
| 20                  | Indonesia                                                         | 201           | 1.4          | 27                | 20                  | Indonesia                                                         | 176           | 1.2          | 30                |
| 21                  | Noruega                                                           | 159           | 1.1          | 21                | 21                  | Sudáfrica                                                         | 122           | 0.8          | 29                |
| 22                  | Turquía                                                           | 135           | 0.9          | 19                | 22                  | Arabia Saudita, Reino de la                                       | 112           | 0.8          | 5                 |
| 23                  | Irán <sup>c</sup>                                                 | 131           | 0.9          | 30                | 23                  | Viet Nam                                                          | 107           | 0.7          | 26                |
| 24                  | Nigeria <sup>c</sup>                                              | 119           | 0.8          | 42                | 24                  | Noruega                                                           | 91            | 0.6          | 17                |
| 25                  | Kuwait, Estado de <sup>c</sup>                                    | 98            | 0.7          | 46                | 25                  | Ucrania                                                           | 83            | 0.6          | 36                |
| 26                  | Qatar <sup>c</sup>                                                | 98            | 0.7          | 58                | 26                  | Israel                                                            | 76            | 0.5          | 24                |
| 27                  | Sudáfrica                                                         | 97            | 0.7          | 20                | 27                  | Chile                                                             | 74            | 0.5          | 26                |
| 28                  | Viet Nam                                                          | 97            | 0.7          | 34                | 28                  | Argentina                                                         | 74            | 0.5          | 31                |
| 29                  | Venezuela, Rep. Bolivariana de                                    | 93            | 0.6          | 41                | 29                  | Irán <sup>c</sup>                                                 | 68            | 0.5          | 5                 |
| 30                  | Kazajstán                                                         | 88            | 0.6          | 48                | 30                  | Filipinas <sup>c</sup>                                            | 64            | 0.4          | 9                 |
|                     | <b>Total<sup>d</sup></b>                                          | <b>12,865</b> | <b>89.8</b>  | <b>-</b>          |                     | <b>Total<sup>d</sup></b>                                          | <b>13,085</b> | <b>90.3</b>  | <b>-</b>          |
|                     | <b>Todo el mundo<sup>d</sup> (excl. el comercio intra-UE(27))</b> | <b>14,320</b> | <b>100.0</b> | <b>20</b>         |                     | <b>Todo el mundo<sup>d</sup> (excl. el comercio intra-UE(27))</b> | <b>14,485</b> | <b>100.0</b> | <b>20</b>         |

a. Importaciones según valores f.o.b.

b. Por importaciones definitivas de Singapur se entiende las importaciones menos las reexportaciones.

c. Estimaciones de la Secretaría.

d. Incluye un volumen considerable de reexportaciones o importaciones destinadas a la reexportación.

Fuente: Secretaría de la OMC.

**Apéndice - Cuadro 5: Principales exportadores e importadores en el comercio mundial de servicios comerciales, 2011**

(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

| Lugar en la clasif.  | Exportadores        | Valor        | %            | Variación % anual | Lugar en la clasif.  | Importadores                        | Valor        | %            | Variación % anual |
|----------------------|---------------------|--------------|--------------|-------------------|----------------------|-------------------------------------|--------------|--------------|-------------------|
| 1                    | Estados Unidos      | 578          | 13.9         | 11                | 1                    | Estados Unidos                      | 391          | 10.1         | 6                 |
| 2                    | Reino Unido         | 274          | 6.6          | 11                | 2                    | Alemania                            | 284          | 7.3          | 8                 |
| 3                    | Alemania            | 253          | 6.1          | 9                 | 3                    | China                               | 236          | 6.1          | 23                |
| 4                    | China               | 182          | 4.4          | 7                 | 4                    | Reino Unido                         | 171          | 4.4          | 7                 |
| 5                    | Francia             | 161          | 3.9          | 11                | 5                    | Japón                               | 165          | 4.3          | 6                 |
| 6                    | India               | 148          | 3.6          | 20                | 6                    | Francia                             | 141          | 3.6          | 7                 |
| 7                    | Japón               | 143          | 3.4          | 3                 | 7                    | India                               | 130          | 3.4          | 12                |
| 8                    | España              | 141          | 3.4          | 14                | 8                    | Países Bajos                        | 118          | 3.1          | 12                |
| 9                    | Países Bajos        | 128          | 3.1          | 11                | 9                    | Italia                              | 115          | 3.0          | 5                 |
| 10                   | Singapur            | 125          | 3.0          | 12                | 10                   | Irlanda                             | 113          | 2.9          | 6                 |
| 11                   | Hong Kong, China    | 121          | 2.9          | 14                | 11                   | Singapur                            | 110          | 2.9          | 15                |
| 12                   | Irlanda             | 107          | 2.6          | 10                | 12                   | Canadá                              | 99           | 2.6          | 10                |
| 13                   | Italia              | 107          | 2.6          | 9                 | 13                   | Corea, República de                 | 98           | 2.5          | 3                 |
| 14                   | Suiza               | 96           | 2.3          | 17                | 14                   | España                              | 91           | 2.4          | 5                 |
| 15                   | Corea, Republica de | 94           | 2.3          | 8                 | 15                   | Federación de Rusia                 | 90           | 2.3          | 24                |
| 16                   | Bélgica             | 86           | 2.1          | 1                 | 16                   | Bélgica                             | 82           | 2.1          | 5                 |
| 17                   | Suecia              | 76           | 1.8          | 16                | 17                   | Brasil                              | 73           | 1.9          | 22                |
| 18                   | Canadá              | 74           | 1.8          | 10                | 18                   | Australia                           | 59           | 1.5          | 18                |
| 19                   | Luxemburgo          | 72           | 1.7          | 8                 | 19                   | Dinamarca                           | 56           | 1.5          | 11                |
| 20                   | Dinamarca           | 66           | 1.6          | 11                | 20                   | Hong Kong, China                    | 56           | 1.4          | 10                |
| 21                   | Austria             | 60           | 1.4          | 11                | 21                   | Suecia                              | 56           | 1.4          | 15                |
| 22                   | Federación de Rusia | 54           | 1.3          | 22                | 22                   | Arabia Saudita, Reino de la         | 55           | 1.4          | 8                 |
| 23                   | Australia           | 50           | 1.2          | 6                 | 23                   | Tailandia                           | 50           | 1.3          | 13                |
| 24                   | Taipei Chino        | 46           | 1.1          | 14                | 24                   | Suiza                               | 47           | 1.2          | 18                |
| 25                   | Noruega             | 42           | 1.0          | 7                 | 25                   | Emiratos Árabes Unidos <sup>a</sup> | 46           | 1.2          | ...               |
| 26                   | Tailandia           | 40           | 1.0          | 19                | 26                   | Austria                             | 44           | 1.2          | 20                |
| 27                   | Grecia              | 40           | 1.0          | 7                 | 27                   | Noruega                             | 44           | 1.1          | 4                 |
| 28                   | Macao, China        | 39           | 0.9          | 36                | 28                   | Taipei Chino                        | 41           | 1.1          | 11                |
| 29                   | Turquía             | 38           | 0.9          | 12                | 29                   | Luxemburgo                          | 40           | 1.0          | 10                |
| 30                   | Polonia             | 37           | 0.9          | 12                | 30                   | Malasia                             | 37           | 1.0          | 17                |
| <b>Total</b>         |                     | <b>3,480</b> | <b>83.8</b>  | <b>-</b>          | <b>Total</b>         |                                     | <b>3,140</b> | <b>81.2</b>  | <b>-</b>          |
| <b>Todo el mundo</b> |                     | <b>4,150</b> | <b>100.0</b> | <b>11</b>         | <b>Todo el mundo</b> |                                     | <b>3,865</b> | <b>100.0</b> | <b>10</b>         |

a. Estimaciones preliminares.

*Nota:* Las cifras correspondientes a varios países y territorios son estimaciones. Las interrupciones en la continuidad de las series correspondientes a un gran número de economías y las limitaciones de la comparabilidad de los datos entre países afectan a las variaciones porcentuales anuales y al lugar ocupado en la clasificación.

*Fuente:* Secretarías de la OMC y la UNCTAD.

Apéndice - Cuadro 6: Principales exportadores e importadores en el comercio mundial de servicios comerciales (excluido el comercio intra-UE(27)), 2011  
(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

| Lugar en la clasif. | Exportadores                                           | Valor        | %            | Variación % anual | Lugar en la clasif. | Importadores                                           | Valor        | %            | Variación % anual |
|---------------------|--------------------------------------------------------|--------------|--------------|-------------------|---------------------|--------------------------------------------------------|--------------|--------------|-------------------|
| 1                   | Exportaciones extra-UE(27)                             | 789          | 24.8         | 12                | 1                   | Importaciones extra-UE(27)                             | 639          | 21.1         | 8                 |
| 2                   | Estados Unidos                                         | 578          | 18.2         | 11                | 2                   | Estados Unidos                                         | 391          | 12.9         | 6                 |
| 3                   | China                                                  | 182          | 5.7          | 7                 | 3                   | China                                                  | 236          | 7.8          | 23                |
| 4                   | India                                                  | 148          | 4.7          | 20                | 4                   | Japón                                                  | 165          | 5.4          | 6                 |
| 5                   | Japón                                                  | 143          | 4.5          | 3                 | 5                   | India                                                  | 130          | 4.3          | 12                |
| 6                   | Singapur                                               | 125          | 3.9          | 12                | 6                   | Singapur                                               | 110          | 3.7          | 15                |
| 7                   | Hong Kong, China                                       | 121          | 3.8          | 14                | 7                   | Canadá                                                 | 99           | 3.3          | 10                |
| 8                   | Suiza                                                  | 96           | 3.0          | 17                | 8                   | Corea, República de                                    | 98           | 3.2          | 3                 |
| 9                   | Corea, República de                                    | 94           | 2.9          | 8                 | 9                   | Federación de Rusia                                    | 90           | 3.0          | 24                |
| 10                  | Canadá                                                 | 74           | 2.3          | 10                | 10                  | Brasil                                                 | 73           | 2.4          | 22                |
| 11                  | Federación de Rusia                                    | 54           | 1.7          | 22                | 11                  | Australia                                              | 59           | 2.0          | 18                |
| 12                  | Australia                                              | 50           | 1.6          | 6                 | 12                  | Hong Kong, China                                       | 56           | 1.8          | 10                |
| 13                  | Taipei Chino                                           | 46           | 1.4          | 14                | 13                  | Arabia Saudita, Reino de la                            | 55           | 1.8          | 8                 |
| 14                  | Noruega                                                | 42           | 1.3          | 7                 | 14                  | Tailandia                                              | 50           | 1.7          | 13                |
| 15                  | Tailandia                                              | 40           | 1.3          | 19                | 15                  | Suiza                                                  | 47           | 1.5          | 18                |
| 16                  | Macao, China                                           | 39           | 1.2          | 36                | 16                  | Emiratos Árabes Unidos <sup>a</sup>                    | 46           | 1.5          | ...               |
| 17                  | Turquía                                                | 38           | 1.2          | 12                | 17                  | Noruega                                                | 44           | 1.5          | 4                 |
| 18                  | Brasil                                                 | 37           | 1.2          | 21                | 18                  | Taipei Chino                                           | 41           | 1.4          | 11                |
| 19                  | Malasia                                                | 36           | 1.1          | 9                 | 19                  | Malasia                                                | 37           | 1.2          | 17                |
| 20                  | Israel                                                 | 26           | 0.8          | 6                 | 20                  | Indonesia                                              | 32           | 1.1          | 24                |
| 21                  | Indonesia                                              | 20           | 0.6          | 23                | 21                  | México                                                 | 25           | 0.8          | 16                |
| 22                  | Egipto                                                 | 19           | 0.6          | -20               | 22                  | Irán <sup>a</sup>                                      | 22           | 0.7          | ...               |
| 23                  | Ucrania                                                | 19           | 0.6          | 13                | 23                  | Sudáfrica                                              | 20           | 0.7          | 13                |
| 24                  | República Libanesa <sup>a</sup>                        | 18           | 0.6          | ...               | 24                  | Israel                                                 | 20           | 0.7          | 14                |
| 25                  | Filipinas                                              | 16           | 0.5          | 8                 | 25                  | Angola <sup>a</sup>                                    | 20           | 0.7          | ...               |
| 26                  | México                                                 | 15           | 0.5          | -0                | 26                  | Turquía                                                | 20           | 0.6          | 7                 |
| 27                  | Sudáfrica                                              | 15           | 0.5          | 8                 | 27                  | Nigeria <sup>a</sup>                                   | 17           | 0.6          | ...               |
| 28                  | Argentina                                              | 14           | 0.4          | 10                | 28                  | Argentina                                              | 16           | 0.5          | 16                |
| 29                  | Marruecos                                              | 14           | 0.4          | 14                | 29                  | República Libanesa <sup>a</sup>                        | 15           | 0.5          | ...               |
| 30                  | Croacia                                                | 13           | 0.4          | 13                | 30                  | Ucrania                                                | 14           | 0.5          | 19                |
|                     | <b>Total</b>                                           | <b>2,920</b> | <b>91.9</b>  | <b>-</b>          |                     | <b>Total</b>                                           | <b>2,690</b> | <b>88.9</b>  | <b>-</b>          |
|                     | <b>Todo el mundo (excl. el comercio intra-UE (27))</b> | <b>3,180</b> | <b>100.0</b> | <b>12</b>         |                     | <b>Todo el mundo (excl. el comercio intra-UE (27))</b> | <b>3,025</b> | <b>100.0</b> | <b>13</b>         |

a. Estimaciones preliminares.

Nota: Las cifras correspondientes a varios países y territorios son estimaciones. Las interrupciones en la continuidad de las series correspondientes a un gran número de economías y las limitaciones de la comparabilidad de los datos entre países afectan a las variaciones porcentuales anuales y al lugar ocupado en la clasificación.

Fuente: Secretarías de la OMC y la UNCTAD.

## II. Comercio y políticas públicas: análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI

*El Informe sobre el Comercio Mundial 2012* va más allá de los aranceles para examinar otras medidas de política que pueden afectar al comercio. Las medidas de reglamentación en el ámbito del comercio de mercancías y servicios plantean retos nuevos y urgentes para la cooperación internacional en el siglo XXI. Más que otras muchas medidas, responden a objetivos de política pública (tales como asegurar la salud, la seguridad y el bienestar de los consumidores), pero también pueden diseñarse y aplicarse de manera que obstaculicen innecesariamente el comercio. Este informe se centra en los obstáculos técnicos al comercio (OTC) y las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) (que atañen a la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal) y en la reglamentación nacional en la esfera de los servicios.



# A. Introducción

Las medidas no arancelarias que pueden afectar al comercio de mercancías plantean al sistema multilateral de comercio un problema de política fundamental, el de cómo asegurar que esas medidas cumplan objetivos de política legítimos sin restringir ni distorsionar indebidamente el comercio. Este mismo problema se plantea en el caso de las medidas que pueden afectar al comercio de servicios. En esta introducción se analiza la evolución de las motivaciones para utilizar medidas no arancelarias y medidas sobre servicios, que han complicado el panorama de las políticas pero no han modificado el desafío fundamental que supone gestionar la tensión entre los objetivos de la política pública y las oportunidades comerciales.

## 1. ¿De qué trata el *Informe sobre el Comercio Mundial 2012*?

### (a) Perspectivas y análisis contenidos en el *Informe sobre el Comercio Mundial 2012*

El *Informe sobre el Comercio Mundial* de este año va más allá de los aranceles para estudiar otras medidas de política que pueden afectar al comercio. Desde que nació el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1948, los aranceles se han ido reduciendo y "consolidando" progresivamente.<sup>1</sup> Algunos aranceles todavía representan obstáculos importantes al comercio, pero la atención se está desplazando paulatinamente a las medidas no arancelarias (MNA), como los obstáculos técnicos al comercio, las subvenciones o las restricciones a la exportación. Las medidas que afectan al comercio de servicios también han suscitado una mayor atención debido a que ha aumentado la participación de los servicios en el comercio mundial, a la vez que se ha hecho más evidente la complementariedad entre el comercio de mercancías y el comercio de servicios, especialmente en las cadenas internacionales de suministro. Este informe pretende contribuir a que comprendamos mejor la incidencia, el papel y los efectos de las MNA y de las medidas relativas a los servicios, y ofrecer nuevos elementos esclarecedores sobre las posibilidades de intensificar la cooperación internacional en estas esferas.

Las medidas no arancelarias no constituyen una novedad y, de hecho, estas medidas han suscitado preocupaciones de política desde el establecimiento del GATT. Pueden menoscabar o incluso anular el valor de las consolidaciones arancelarias y afectan al comercio de manera impredecible. Los redactores del GATT incluyeron en él normas generales que abarcaban categorías muy amplias de medidas, como el artículo XI sobre la eliminación general de las restricciones cuantitativas, aplicable a las medidas en frontera, y la obligación del trato nacional establecida en el artículo III (es decir, la equiparación del trato a los productos importados y a los nacionales "similares"), que se aplica a las medidas internas. Con el tiempo, se negociaron disciplinas más específicas, como las referentes a los obstáculos técnicos al comercio (OTC) o las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) (esto es, las referidas a la inocuidad de los alimentos y a la sanidad animal y vegetal). Las medidas relativas a los servicios hicieron su entrada en el sistema multilateral de comercio en la Ronda Uruguay, que se inició en 1986. Están comprendidas en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que distingue entre limitaciones al acceso a los mercados y al trato nacional, por un lado, y reglamentación nacional, por otro.

En el siglo XXI, tanto las medidas no arancelarias como las medidas relativas a los servicios siguen planteando problemas para la cooperación internacional en materia de comercio. El análisis realizado en el presente informe se sustenta en cuatro consideraciones generales.

En primer lugar, las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios son generalmente opacas y responden a consideraciones muy distintas. Se caracterizan por su diversidad, y esa diversidad se traduce en efectos muy variables en el comercio y el bienestar. Además, sus efectos en el comercio no dependen solamente de las medidas en sí

mismas, sino también de la forma en que se aplican. Comprender, evaluar y comparar esos efectos es indispensable para adoptar una estrategia adecuada, y también desde la óptica de la cooperación internacional. Sin embargo, conseguir que las MNA sean más transparentes entraña algunas dificultades. Para poder comprender las MNA y las preferencias de política en las que se sustentan se necesitan datos de mayor calidad sobre las MNA y las medidas relativas a los servicios.

En segundo lugar, el catálogo de medidas no arancelarias varía constantemente. Por ejemplo, cuando se someten algunas medidas a disciplinas estrictas, puede surgir la tentación de sustituirlas por otras medidas menos reguladas. Es posible que ocurra lo mismo en el comercio de servicios, aunque hay muy poca información a este respecto. Dicha "sustitución de políticas" plantea una serie de desafíos que se abordan en el informe. Este es el contexto en el que se observa más frecuentemente la utilización proteccionista de las MNA.

En tercer lugar, los cambios en el entorno comercial modifican la necesidad de aplicar medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios, así como los factores que inducen a los gobiernos a aplicarlas. En el informe se analizan las dificultades que suponen fenómenos tales como el desarrollo de redes mundiales de producción, la reciente crisis financiera, la necesidad de hacer frente al cambio climático y las preocupaciones crecientes de los consumidores por la inocuidad de los alimentos y las cuestiones ambientales en los países ricos. El creciente número de razones para utilizar MNA indica que la atención ha dejado de estar centrada en el elemento de la ecuación relativo a la producción para desplazarse a la defensa de los intereses de los consumidores y de la sociedad.

En cuarto lugar, en lo que respecta al comercio internacional y las políticas relacionadas con el comercio, el mayor uso de las medidas no arancelarias y la creciente complejidad en su diseño y finalidad hacen más difícil la tarea de conseguir una cooperación internacional estable y eficaz. Estas cuestiones se abordan en varias partes del informe en relación, entre otras cosas, con la convergencia internacional, las normas privadas y la reglamentación nacional en la esfera de los servicios.

Debido a la diversidad y complejidad de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios, el informe se centra en los OTC y las MSF en el comercio de mercancías, y en la reglamentación nacional del comercio de servicios. Las medidas OTC/MSF se cuentan entre las MNA más frecuentes. Por su misma naturaleza, plantean graves problemas de transparencia, tanto en su formulación como en su administración. Más que ninguna otra MNA, las medidas OTC/MSF adoptadas para conseguir objetivos legítimos de política pública pueden tener efectos desfavorables en el comercio, lo que induce a cuestionar el diseño y la aplicación de estas medidas. Asimismo, están en el centro de las tensiones que pueden surgir en torno a las MNA impulsadas por los productores y las impulsadas por los consumidores. Objetivos de política básicos como garantizar la salud, la seguridad y el bienestar de los consumidores, por ejemplo, pueden tener efectos desfavorables en el comercio que algunos consideran indefendibles por razones de política pública.

Para superar los efectos desfavorables en el comercio causados por los OTC y las MSF, la cooperación internacional adopta la forma de convergencia en materia de reglamentación, que se produce en formas muy diferentes y a varios niveles. En el plano multilateral, plantea a la OMC una serie de problemas que se examinan en el presente informe. Algunos de ellos son propios de los países en desarrollo, donde la creación de capacidad puede ser de mayor utilidad para afrontarlos que un trato preferencial en forma de reducción de los aranceles. La reglamentación nacional en la esfera de los servicios plantea los mismos problemas. Como se indica en la siguiente subsección, se trata de disposiciones sobre prescripciones y procedimientos en materia de aptitud y de licencias, así como de normas técnicas.

## (b) Terminología

Los abogados, los economistas y otros especialistas en ciencias sociales utilizan en ocasiones términos similares para referirse a conceptos distintos, y otras veces términos diferentes para expresar conceptos similares. Por ejemplo, en el derecho de la OMC, una norma es por definición no obligatoria (véase el párrafo 2 del Anexo 1 del Acuerdo OTC), mientras que para los economistas las normas pueden ser obligatorias o voluntarias. Algunos términos tienen una definición específica en el derecho de la OMC. Por ejemplo, por "medida" se entiende acciones y omisiones del sector privado y de organismos públicos, mientras que el término "reglamentación" se refiere exclusivamente a una acción gubernamental y excluye las medidas del sector privado.

En este informe por "medidas no arancelarias" se entiende las medidas de política distintas de los aranceles que pueden afectar al comercio de mercancías. Las "medidas OTC/MSF" son todas las medidas comprendidas en los Acuerdos OTC y MSF. En consecuencia, el término incluye los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad (tal como se definen en el Anexo 1 del Acuerdo OTC) y las medidas sanitarias y fitosanitarias enumeradas en el párrafo 1 del Anexo A del Acuerdo MSF. Cuando en el análisis se excluye cualquier acción gubernamental se utiliza la expresión "medidas privadas".

Por "medidas relativas a los servicios" se entienden todas las medidas que pueden afectar al comercio de servicios. Las medidas relativas a los servicios enumeradas en el párrafo 2 del artículo XVI del AGCS se designan con la expresión "limitaciones de acceso a los mercados". El término "restricciones de trato nacional" define las medidas relativas a los servicios por las que se otorga a los proveedores de servicios de otro Miembro de la OMC un trato menos favorable que el que un Miembro de la OMC dispense a los propios proveedores de servicios "similares" (artículo XVII del AGCS). Por último, la "reglamentación nacional en la esfera de los servicios" incluye las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud y de licencias y las normas técnicas (mandato de negociación, párrafo 4 del artículo VI del AGCS). Puede haber algunas excepciones a estas definiciones cuando se citan estudios y/o bases de datos ajenos a la OMC que utilizan definiciones diferentes. En tales casos, se pueden utilizar los términos de la fuente, pero toda terminología no uniforme se indica claramente.

Los términos "medidas no arancelarias" y "medidas relativas a los servicios" distinguen las medidas de política que

afectan al comercio de mercancías de las que afectan al comercio de servicios, respectivamente. En realidad, las dos categorías de medidas no son excluyentes entre sí. Algunas de las medidas relativas a los servicios también afectan al comercio de mercancías y por tanto debería considerarse MNA. A la inversa, algunas MNA afectan al comercio de servicios. Estos "efectos cruzados" pueden cobrar una importancia cada vez mayor con la transformación de la estructura del comercio y con la intensificación de la producción compartida a nivel mundial, pero existen pocos datos empíricos sobre su trascendencia. En el informe se examina asimismo la importancia de los "efectos complementarios", es decir, el efecto de refuerzo mutuo entre el comercio de mercancías y el de servicios.

## (c) Estructura del informe

En la sección B se examinan las razones que impulsan a los gobiernos a utilizar medidas no arancelarias y hasta qué punto estas medidas, que pueden aplicarse para conseguir diferentes objetivos de política, pueden tener efectos desfavorables en el comercio. Se abordan cuestiones similares respecto de las medidas relativas a los servicios. Se sostiene que los gobiernos utilizan MNA para resolver distintos tipos de fallas del mercado o conseguir objetivos de política pública, pero en ocasiones lo hacen de una forma que responde a la influencia de grupos con intereses especiales. La opacidad respecto de la finalidad y los efectos de algunas MNA, su atractivo en las situaciones de limitaciones institucionales y políticas internas, así como sus efectos sobre los costos fijos y variables del comercio pueden explicar la razón por la que los gobiernos pueden dar preferencia a medidas económicamente ineficientes, o a medidas proteccionistas encubiertas.

En la sección B también se analiza si el fenómeno de la deslocalización constituye, y en qué forma, una motivación adicional para que los gobiernos distorsionen las políticas nacionales. Además, se examina la elección de medidas alternativas por los gobiernos. También se abordan, en cuanto a las medidas relativas a los servicios, las razones de la intervención de los gobiernos y la posibilidad de que se produzcan efectos desfavorables en el comercio. Al final de la sección se presentan ejemplos concretos de MNA aplicadas en el contexto del cambio climático y la inocuidad de los alimentos, y se analiza en qué grado las medidas adoptadas pueden plantear problemas al comercio internacional.

En la sección C se repasan las fuentes de información disponibles sobre las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios y se evalúan sus puntos fuertes y débiles. Se presenta también de forma resumida el contenido de las principales bases de datos en las que existe información sobre dichas medidas y se utiliza esta información para establecer una serie de "hechos estilizados", en primer lugar sobre las MNA y a continuación sobre las medidas relativas a los servicios. Establecer esos hechos es sorprendentemente difícil debido a la existencia de graves lagunas en la información disponible sobre las medidas y a las numerosas deficiencias de los datos existentes. Pese a estas limitaciones, se acotan muchas de las características principales de la situación actual de la reglamentación y se documentan algunas tendencias importantes en la utilización de las MNA a lo largo del tiempo.

En la sección D se aborda la cuestión de la magnitud de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios y sus efectos sobre el comercio en términos generales, para luego centrarse en los OTC y las MSF, así como en la reglamentación nacional. La falta de transparencia y la importancia de la conducta administrativa en la determinación del impacto de las intervenciones dificultan la tarea de precisar los efectos de las MNA en comparación con los de los aranceles. Antes de hacer ninguna comparación es necesario calcular equivalentes *ad valorem*. Sin embargo, distintas deficiencias y problemas metodológicos invalidan esos cálculos. El cálculo de los equivalentes arancelarios de las medidas relativas a los servicios también plantea problemas conceptuales y metodológicos.

En la medida de lo posible, se esclarecen los efectos sobre el comercio de los OTC y las MSF y la reglamentación nacional en la esfera de los servicios en varios aspectos, tales como el cauce específico a través del cual resulta afectado el comercio, los efectos en los diversos países, sectores y empresas, y los efectos de la aplicación de una medida, que son distintos de los del diseño de la medida en sí misma. Por último, se examina si la armonización de las reglamentaciones y/o los acuerdos de reconocimiento mutuo de las normas contribuyen a reducir los posibles efectos de obstaculización del comercio causados por los OTC y las MSF y por la reglamentación nacional en la esfera de los servicios.

La sección E se ocupa de la cooperación internacional en materia de medidas no arancelarias y de medidas relativas a los servicios. En la primera parte se analiza el fundamento económico de dicha cooperación en el contexto de los acuerdos comerciales. Se establece un marco para evaluar la eficiencia en la elaboración de normas relativas a las MNA en un acuerdo comercial. En la segunda parte de esta sección se examina la cooperación sobre medidas OTC/MSF y reglamentación nacional en la práctica, tanto en el marco del sistema multilateral de comercio como en otros foros e instituciones internacionales. La tercera parte de la sección se dedica al análisis jurídico del trato de las MNA en el sistema del GATT/OMC y de las interpretaciones de las normas aparecidas en recientes diferencias comerciales internacionales. Se estudia con especial atención la forma en que se ha abordado en los Acuerdos de la OMC y en los procedimientos de solución de diferencias la distinción entre MNA legítimas y MNA proteccionistas. La sección concluye con el examen de los retos que hay que afrontar para mejorar y promover la cooperación multilateral en torno a las MNA y las medidas relativas a los servicios.

## 2. Historia de las MNA en el GATT/OMC

Las medidas no arancelarias han supuesto siempre un reto de política fundamental para el sistema multilateral de comercio: cómo asegurar que las MNA no restrinjan ni distorsionen el comercio y, al mismo tiempo, que se pueda recurrir a ellas para lograr objetivos de política necesarios y legítimos. El reto sigue siendo el mismo, pero las cuestiones, los debates y las soluciones han cambiado con el paso del tiempo.

En los primeros años de vida del GATT, el interés se centró principalmente en las medidas relacionadas con la balanza

de pagos, el empleo y las cuestiones relativas al desarrollo. Más recientemente, la atención gira en torno al número cada vez mayor de medidas relacionadas con preocupaciones técnicas, sanitarias y ambientales. Si antes las MNA estaban dictadas, o su diseño influido, por los intereses de los productos, actualmente las MNA responden a preocupaciones de política pública más variadas, incluidos los intereses de los consumidores.

La profundización de la integración económica y la expansión de las normas comerciales a nuevas esferas, como la agricultura, los servicios y la propiedad intelectual, han hecho que el debate tenga una mayor complejidad, lo que ha desencadenado nuevas fricciones comerciales sobre las diferencias en materia de reglamentación nacional, ha involucrado en el debate a nuevos grupos, como los ecologistas y los grupos de consumidores (Daly y Kuwahara, 1998; Low y Yeats, 1994), y ha suscitado nuevas preocupaciones sobre la tensión entre las normas internacionales y la soberanía en materia de políticas. Ante estos nuevos problemas y presiones, el sistema multilateral de comercio sigue evolucionando. Si antes se centraba la atención en las medidas nacionales – se intentaba asegurar la no discriminación y la transparencia y evitar el proteccionismo –, en los últimos decenios han adquirido mayor importancia las medidas transnacionales, y se alienta la cooperación en materia de reglamentación, los acuerdos de reconocimiento mutuo y la armonización internacional de las normas.

Aunque el GATT se inició como un acuerdo arancelario y los primeros decenios de su existencia se dedicaron principalmente a la negociación y "consolidación" de la reducción arancelaria, inevitablemente, la cuestión de las medidas no arancelarias fue inevitable desde el comienzo. El GATT, concebido en un principio como parte de la Organización Mundial de Comercio (OIC), fue el resultado de una negociación inicial sobre reducciones arancelarias entre 23 países que concluyó en octubre de 1947, con el tiempo justo para evitar que expirara el mandato de negociación de los Estados Unidos, y seis meses antes de la conclusión prevista de las negociaciones paralelas sobre el establecimiento de la OIC (Gardner, 1956).

Para que las reducciones arancelarias acordadas no resultaran disminuidas o recortadas por efecto de la adopción de otras medidas comerciales, el GATT incorporó muchas de las disposiciones de política comercial contenidas en el proyecto de Carta de la OIC.<sup>2</sup> Incluso esta iniciativa fue vista con escepticismo por el Congreso de los Estados Unidos, dado que el mandato de negociación de acuerdos comerciales recíprocos prorrogada en 1945 sólo autorizaba a adoptar compromisos para reducir los aranceles y otras restricciones del comercio. Si las cláusulas generales del GATT fueron aprobadas fue porque se justificaron como un apoyo necesario a cualquier acuerdo de reducción arancelaria (J.H. Jackson, 1989). Cuando en 1950 quedó patente que los Estados Unidos no ratificarían la Carta de La Habana por la que se establecía la OIC, el GATT tuvo que asumir la función de política comercial que se había pensado para la OIC, pero sin las disposiciones en materia de organización y de procedimiento previstas para ese organismo, y prescindiendo de los capítulos relativos a "Empleo y Actividad Económica", "Desarrollo Económico y Reconstrucción", "Prácticas Comerciales Restrictivas" y "Convenios Intergubernamentales sobre Productos Básicos".

Desde el punto de vista de la apertura del comercio, el GATT estableció una distinción normativa básica entre medidas arancelarias y medidas no arancelarias. En particular, favoreció el recurso a los aranceles. Además de generar ingresos, estos últimos se consideraban una forma "más equitativa" de protección, más eficientes en sus consecuencias económicas y más susceptibles de ser objeto de reducciones mediante negociaciones. Las restricciones cuantitativas y otras medidas no arancelarias se consideraban intrínsecamente más "discriminatorias", más variadas y más perturbadoras de las fuerzas del mercado.<sup>3</sup>

En principio, los negociadores estadounidenses mantenían una posición más tajante respecto de las medidas no arancelarias, sosteniendo que se debían prohibir todas las restricciones cuantitativas y la mayor parte de los restantes obstáculos no arancelarios al comercio en el marco de un código general por el que se tenía que regir el comercio mundial, y que había que iniciar negociaciones internacionales para reducir los aranceles (aunque los Estados Unidos también estaban firmemente decididos a proteger los contingentes y las restricciones que sustentaban sus propios programas de ayuda a la agricultura). Sin embargo, también los demás países estaban determinados a preservar su libertad de aplicar restricciones cuantitativas, controles de cambio y otras MNA con fines de política interna.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, el Reino Unido y los demás países europeos experimentaron graves dificultades en materia de balanza de pagos y no estaban dispuestos a renunciar a los controles comerciales y cambiarios que consideraban necesarios para mantener la estabilidad macroeconómica. Bajo la influencia de los principios económicos keynesianos y de su experiencia durante la guerra, el Reino Unido estaba resuelto a mantener la libertad de aplicar restricciones al comercio para conseguir el "pleno empleo" en el país. Entretanto, los países en desarrollo se resistían a las interferencias en sus ambiciosos intentos de adoptar acuerdos internacionales sobre los productos básicos más estables o de aplicar estrategias nacionales de desarrollo e industrialización. Así, las negociaciones que condujeron a la Carta de La Habana para el establecimiento de la Organización Internacional de Comercio estuvieron dominadas por intensos debates sobre las medidas no arancelarias, y en particular las restricciones cuantitativas, en un proceso en el que las naciones se esforzaban por construir un sistema jurídico universal que pudiera englobar sus objetivos e intereses a menudo enfrentados.

Habida cuenta de la complicada historia de las negociaciones sobre las medidas no arancelarias, la diversidad de formas que adoptaban y el hecho de que en muchos casos la finalidad política de las medidas sólo guardaba una relación indirecta con el comercio, los arquitectos del GATT no lograron definir un enfoque global que abarcara todas las medidas no arancelarias, y trataron las distintas clases de medidas de forma diferente. En consonancia con la orientación básica del GATT, algunas de las MNA fueron prohibidas por completo. Las restricciones cuantitativas eran las medidas no arancelarias más importantes en el momento en que se estaba redactando el GATT, de manera que no debe sorprender que sean objeto de disposiciones detalladas y complejas.

Aunque el artículo XI del GATT prohibió claramente la introducción de nuevas restricciones cuantitativas y exigió la eliminación de las existentes, la norma quedó sujeta a

tres importantes excepciones. Haciéndose eco de las preocupaciones que suscitaban en Europa la balanza de pagos y las cuestiones monetarias, la excepción más importante fueron las restricciones cuantitativas (y los controles cambiarios) mantenidas por razones de balanza de pagos, que se detallan en los artículos XII a XV. La segunda excepción fue para las restricciones cuantitativas utilizadas para apoyar determinados programas de ayuda a la agricultura orientados a mantener los precios internos en niveles superiores a los de los precios mundiales, objetivo fundamental de los Estados Unidos. La tercera se limitó a las restricciones cuantitativas utilizadas por los países menos adelantados (PMA) para promover las industrias incipientes y el desarrollo económico o para gestionar sus propios problemas cambiarios.

Las disposiciones del GATT regularon otras medidas no arancelarias, sin prohibirlas, para garantizar que las necesarias y legítimas políticas internas fueran no discriminatorias y entrañaron el menor grado de restricción del comercio posible. La obligación básica de conceder un "trato nacional", establecida en el artículo III, prohibía la aplicación de impuestos o cargas interiores a los productos importados que no se aplicaran también a los productos nacionales "similares". El principio del trato nacional exigía también que las leyes y reglamentos internos relacionados con la venta, compra, transporte y distribución se aplicaran de forma no discriminatoria. Aunque el GATT no menciona específicamente las normas técnicas y sanitarias, se asumió que era aplicable la referencia a las "leyes, reglamentos y prescripciones" contenida en el artículo III.

Cabe destacar que el artículo XX reconoce explícitamente que las medidas "necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales" están justificadas, confirmando claramente la responsabilidad de los gobiernos de asegurar que los productos de toda clase cumplan determinadas normas nacionales, pero sólo en tanto en cuanto esas medidas se ajusten a la norma de "necesidad" y no se apliquen en forma que "constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional". El GATT también reguló algunas medidas no arancelarias de manera afirmativa estableciendo, en su artículo X, que las leyes, decisiones judiciales y reglamentos relacionados con las importaciones sean "publicados rápidamente".

Otras medidas no arancelarias se consideraron excesivamente complejas o controvertidas para abordarlas únicamente mediante normas generales o "códigos de conducta". El artículo VI establecía disposiciones relativas a los derechos antidumping y compensatorios, que sólo se permitían en determinados casos y en los niveles considerados suficientes para lograr los objetivos autorizados. El artículo VII especificaba que los sistemas de valoración en aduana no debían basarse en "valores arbitrarios o ficticios" asignados a las importaciones. La finalidad del artículo VIII era limitar los derechos administrativos aplicados a las importaciones y simplificar la documentación exigida por los funcionarios de aduanas. El artículo IX trataba de impedir las restricciones discriminatorias de las importaciones mediante la aplicación de normas de origen (esto es, procedimientos con arreglo a los cuales se determina el país de origen de un producto y el trato que se le aplica en consecuencia). Con frecuencia, el

alcance o la cobertura de dichos acuerdos eran limitados. En relación con las subvenciones, por ejemplo, el artículo XVI del GATT solamente requería la notificación y consulta con miras a reducir la concesión de subvenciones. Aunque los Estados Unidos y otras delegaciones consideraban que las actividades de comercio de Estado, generalizadas durante la Segunda Guerra Mundial y la posguerra, causaban una importante distorsión del comercio, las disposiciones del GATT (párrafo 4 del artículo II, párrafo 4 del artículo III y artículo XVII) no prohibían la existencia de empresas comerciales del Estado, sino que exigían simplemente que sus compras y ventas estuvieran sujetas a las leyes del mercado.

Para proteger mejor las reducciones arancelarias consolidadas de un menoscabo injusto como consecuencia de la aplicación de medidas no arancelarias, los arquitectos originales del GATT también introdujeron una disposición amplia y controvertida de "no infracción"<sup>4</sup> en el marco del párrafo 1 del artículo XXIII relativo al procedimiento de solución de diferencias, que permitía a cualquier Miembro de la OMC alegar, incluso sin que hubiera infracción de las obligaciones contraídas en virtud del GATT, que sus "ventajas" de acceso a los mercados habían sido anuladas o menoscabadas por "una medida" aplicada por otro Miembro, o por "otra situación", y reclamar una compensación. La ambigüedad intrínseca de la disposición de no violación era intencionada, pensada para abarcar no solamente las MNA aplicadas por los gobiernos que quedaban fuera del ámbito de las disposiciones existentes del GATT, sino aquellas otras medidas que pudieran adoptar los gobiernos en el futuro para eludir o debilitar sus compromisos arancelarios.

Las cinco primeras rondas de negociación del GATT – las rondas de Ginebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Ginebra (1956), y Dillon (1960-1961) – se dedicaron casi exclusivamente a las negociaciones arancelarias y a la adhesión de nuevos miembros. No obstante, durante la "sesión de revisión" de 1954-1955 los miembros redactaron por separado protocolos que revisaban varias disposiciones del GATT referentes a las medidas no arancelarias. Aunque en estas primeras rondas, especialmente en la primera, se consiguieron importantes reducciones arancelarias globales, su impacto en la apertura del comercio se vio frustrado en muchos casos por la utilización de medidas no arancelarias por varios países, lo que intensificó las presiones sobre el sistema del GATT para que clarificara la distinción entre MNA proteccionistas y MNA legítimas. La mayor parte de los países europeos seguían aplicando restricciones cuantitativas, menos por razones de balanza de pagos<sup>5</sup> y cada vez más para limitar la creciente competencia de las importaciones procedentes de Asia, especialmente del Japón, que se había adherido recientemente al GATT.

También aumentaba la preocupación sobre la multiplicación de las medidas antidumping, especialmente en los Estados Unidos y el Canadá, así como sobre la falta de normas acerca del uso y aplicación de normas técnicas, sanitarias y de seguridad nacionales. La negociación del Acuerdo a Largo Plazo relativo al Comercio Internacional de Textiles (LTA), que comprendía una compleja maraña de restricciones sobre las exportaciones de textiles y prendas de vestir, consiguió apaciguar un tanto a los grupos de presión industriales y ayudó a la administración de los Estados Unidos a conseguir un mandato negociador del Congreso para lo que se convirtió en la Ronda Kennedy (Low, 1993). No obstante, preocupaba cada vez más,

especialmente a los países en desarrollo, la medida en que tales acuerdos "voluntarios" sustituían la reglamentación del comercio por los mercados y debilitaban los objetivos, cuando no las normas, del sistema multilateral del comercio. En esas y en otras esferas, se apreciaba cada vez más claramente que las normas del GATT no ofrecían muchas veces una orientación precisa para la reglamentación internacional de las medidas no arancelarias. El problema se agravó con el "Protocolo de Aplicación Provisional" del GATT, que exigía que los países respetaran las normas de la Parte II es decir, las referentes a las medidas no arancelarias – solamente "en la máxima medida no incompatible la legislación en vigor" (Dam, 1970; J.H. Jackson, 1989). La consecuencia fue que las medidas no arancelarias que podían relacionarse con la legislación nacional vigente antes de 1947 "escaparon" efectivamente a las disciplinas del GATT.

Cuando se inició la Ronda Kennedy en 1964, los gobiernos acentuaron sus presiones para que se abordara un amplio conjunto de medidas no arancelarias, en especial las que se inscribían en el marco de la "cláusula liberatoria", las restricciones cuantitativas "residuales", las medidas antidumping, el comercio de Estado, la contratación pública, la valoración en aduana, las restricciones discriminatorias a la importación, los ajustes fiscales en frontera y, cada vez más, las normas técnicas y sanitarias.<sup>6</sup> En una reunión celebrada en mayo de 1963, como preparativo de la Ronda Kennedy, los ministros de comercio acordaron que en las negociaciones que se iban a celebrar "no sólo se abordarían los aranceles, sino también los obstáculos no arancelarios".<sup>7</sup>

Lamentablemente, el éxito de las negociaciones de la Ronda Kennedy relativas a las medidas no arancelarias fue limitado. Un resultado inicialmente positivo fue la firma de un acuerdo sobre medidas antidumping, el denominado "Código Antidumping", cuya finalidad era acelerar los procedimientos de aplicación de las leyes antidumping nacionales y hacerlos más transparentes.<sup>8</sup> El Código se negoció al margen de las negociaciones arancelarias de la Ronda y, sorprendentemente, se alcanzó un acuerdo sin apenas dificultades (Winham, 1986). Otro resultado positivo fue el acuerdo sobre el precio de venta estadounidense (ASP), por el que los Estados Unidos deberían poner fin a un sistema de valoración de los productos químicos bencénicos que Europa consideraba incompatibles con el GATT, mientras que las Comunidades Europeas debían conceder reducciones arancelarias adicionales sobre los productos químicos y otorgarían otras concesiones comerciales (J.H. Jackson, 1989).

Los acuerdos antidumping y ASP representaban un importante progreso potencial en la regulación de las medidas no arancelarias. Sin embargo, antes incluso de que concluyera la Ronda Kennedy en 1967, los oponentes en el Congreso alegaron que ambos acuerdos habían sido negociados sin un mandato explícito del Congreso y se aprobó un proyecto de ley que prohibía a la Comisión Arancelaria de los Estados Unidos aplicar los códigos (Winham, 1986). El resultado fue que los acuerdos no entraron en vigor (Destler, 1986). Aunque en la Ronda Kennedy se consiguieron una vez más reducciones arancelarias, las normas del GATT relativas a las MNA no se modificaron sustancialmente (Preeg, 1995).

Hubo que esperar a la Ronda de Tokio, que tuvo lugar entre 1973 y 1979, para ver una reforma y ampliación importante

de las normas del GATT relativas a las medidas no arancelarias, en lo fundamental a partir del punto en que habían quedado los trabajos en la Ronda Kennedy. A pesar del éxito del GATT en la disminución de los aranceles, sus miembros eran cada vez más conscientes de que las reducciones arancelarias no podían garantizar por sí solas el acceso a los mercados. De nuevo se señaló con preocupación que las medidas no arancelarias menoscababan el objetivo de los compromisos arancelarios y que en ciertos casos las normas del GATT no eran suficientemente precisas o detalladas para garantizar que algunas MNA no fueran discriminatorias o no restringieran innecesariamente el comercio. Esta opinión estaba especialmente extendida en los Estados Unidos, donde ya había inquietud por los efectos que causaban en sus exportaciones un dólar sobrevalorado y la consolidación del Mercado Común europeo.

La Comisión de los Estados Unidos sobre el Comercio y la Inversión Internacionales, la denominada "Comisión Williams", creada en 1971 para asesorar a la Administración sobre las futuras políticas comerciales, subrayó que las exportaciones estadounidenses tropezaban con cada vez más "obstáculos no arancelarios" en los mercados extranjeros y propuso que se iniciaran nuevas negociaciones multilaterales que, entre otras cosas, establecieran "códigos de conducta" para abordar las cuestiones no arancelarias. Cuando pidió al Congreso un mandato negociador en 1973, el Representante Especial de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, William Eberle, afirmó que "las negociaciones comerciales que se iniciarán próximamente deben ser muy diferentes de las negociaciones anteriores ... Las negociaciones tienen que abarcar *todos los obstáculos* que distorsionan el comercio".

Por su parte, los europeos querían que se volvieran a tratar asuntos que se habían abordado sin éxito en la Ronda Kennedy, especialmente la valoración en aduana (y la eliminación del acuerdo ASP), las medidas antidumping y la contratación pública (Winham, 1986). La importancia creciente de las MNA quedó patente en un Catálogo de medidas no arancelarias que había elaborado la secretaría del GATT basándose en las notificaciones inversas de los miembros desde 1967.

En la Ronda de Tokio se otorgó un lugar central a la negociación de normas mejoradas y ampliadas sobre las medidas no arancelarias. En la Declaración Ministerial que dio comienzo a la Ronda, uno de los principales objetivos declarados fue el de "reducir o eliminar las medidas no arancelarias o, cuando esto no sea procedente, eliminar sus efectos de restricción o distorsión del comercio y someter tales medidas a una disciplina internacional más eficaz". Teniendo en cuenta esta prioridad, en febrero de 1974 el Comité de Negociaciones Comerciales creó un subcomité especial de negociaciones sobre medidas no arancelarias; este Comité se dividió, a su vez, en subgrupos sobre restricciones cuantitativas, obstáculos técnicos al comercio, cuestiones aduaneras, subvenciones y medidas compensatorias y (después de julio de 1976) compras del sector público. El principal resultado de los esfuerzos de esos órganos fue la negociación de seis nuevos acuerdos bilaterales – o "códigos" – que, con la excepción de las compras del sector público, se basaban en disposiciones vigentes del GATT. A pesar del limitado número de miembros que se adhirieron a dichos acuerdos – por ejemplo, solamente 39 países, la tercera parte de los miembros del GATT, firmaron el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (denominado también Código

de Normas) al final de la Ronda –, estos acuerdos supusieron un progreso importante en los esfuerzos del sistema para aclarar las normas en varias esferas no arancelarias.

El Código sobre Valoración en Aduana hizo posible establecer una mayor uniformidad y normalización en la forma de valorar las importaciones. Las nuevas normas del Código sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación redujeron el margen de discriminación en la forma en que las autoridades aduaneras podían aplicar el régimen de licencias. Los códigos sobre compras del sector público y subvenciones/medidas compensatorias fueron también avances importantes de la Ronda de Tokio, el primero porque sometió una nueva esfera de actividad económica importante a las normas del GATT y el segundo porque demostró la voluntad de los países de mantener negociaciones sobre unas medidas no arancelarias de un perfil cada vez más alto y más polémico (Winham, 1986).

El nuevo Código de Normas fue sin duda uno de los resultados más significativos e importantes de la Ronda de Tokio, porque indicaba claramente la forma en que las normas del GATT abordarían en el futuro el creciente número de medidas no arancelarias internas de carácter técnico y relacionadas con la salud y la seguridad. El Código no sólo reiteraba explícitamente las obligaciones de no discriminación en la administración de los reglamentos técnicos vigentes en el GATT, sino que obligaba a los países a adoptar las normas internacionalmente aceptadas, salvo cuando no fueran apropiadas por razones concretas, al mismo tiempo que les instaba a trabajar en pro de una mayor armonización de las normas. Por otra parte, exhortaba a los países a que, siempre que fuera posible, adoptaran una política de "reconocimiento mutuo" respecto de los resultados de las pruebas, los certificados y las marcas de conformidad.

A pesar de la importancia del acuerdo sobre reducción de aranceles alcanzado en la Ronda de Tokio, el principal logro de la Ronda fue la adopción de un régimen global para las medidas no arancelarias. Los códigos de la Ronda de Tokio presentaban deficiencias, algunas de las cuales servirían de impulso para poner en marcha las negociaciones de la Ronda Uruguay. Como el número de miembros era limitado, en ocasiones se denostaban por no ser plenamente "multilaterales", por crear un GATT de dos niveles y por debilitar el principio de no discriminación. También se les acusó de "balcanizar" el sistema multilateral de comercio porque cada uno de ellos contaba con comités, disposiciones y procedimientos de solución de diferencias diferentes. Algunas de esas preocupaciones se abordaron en la Decisión del GATT de noviembre de 1979, en la que se afirmaba que estos acuerdos (salvo el relativo a las compras del sector público) se aplicarían de manera plenamente compatible con el principio de la nación más favorecida (esto es, de no discriminación), de manera que los miembros que no los hubieran firmado conservarían sus derechos.

La Decisión también garantizaba el derecho de los no signatarios a participar en los diferentes comités de los códigos en calidad de observadores, disipando así una de las preocupaciones de los países en desarrollo. A pesar de esas deficiencias, la Ronda de Tokio fue, sin duda, el avance más importante en los esfuerzos del sistema para afrontar la cuestión de las medidas no arancelarias desde que se negociaran las normas del GATT al terminar la Segunda Guerra Mundial.

Las medidas no arancelarias siguieron siendo un tema importante en la Ronda Uruguay, en parte porque se pretendía reforzar y ampliar lo que se había conseguido en la Ronda de Tokio. La Declaración de Punta del Este de 1986, que fue el pistoletazo de salida de la Ronda, confirió un mandato muy ambicioso: "las negociaciones tendrán por finalidad reducir o eliminar las medidas no arancelarias, en particular las restricciones cuantitativas". El Japón, el primer país que propuso formalmente iniciar la nueva Ronda, perseguía concretamente disciplinas reforzadas del GATT sobre las MNA, especialmente limitaciones voluntarias a la exportación y otros arreglos comerciales administrados (Croome, 1996). Por su parte, los Estados Unidos no sólo trataban de mejorar el acceso a los mercados para sus exportaciones de productos manufacturados y agropecuarios, sino que buscaban más oportunidades para sus exportaciones de servicios, cada vez más competitivas, así como reforzar la protección y la observancia de sus derechos de propiedad intelectual en el extranjero. Todo ello implicaba conceder a las medidas no arancelarias mucha más atención de lo que se había previsto anteriormente.

Al igual que los Estados Unidos, las Comunidades Europeas también tenían interés en la apertura del comercio de servicios y el fortalecimiento de la protección de la propiedad intelectual. Entretanto, una masa crítica de países en desarrollo estaban dispuestos a aceptar unas nuevas normas en materia de servicios y propiedad intelectual a cambio de un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados para sus exportaciones de productos manufacturados, en particular mediante el desmantelamiento del Acuerdo Multifibras (que había sustituido al Acuerdo a Largo Plazo relativo al Comercio Internacional de los Textiles de Algodón (ALT) en 1974), la modificación de la cláusula de salvaguardia y el reforzamiento general de las normas no discriminatorias del GATT.

La Ronda Uruguay significó otra ampliación importante de la cobertura de las medidas no arancelarias en el sistema. La extensión de las normas multilaterales al comercio de servicios y la protección de la propiedad intelectual – a través del AGCS y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) – supuso la introducción de nuevas disciplinas para un gran abanico de medidas. Ahora bien, éstas no fueron las únicas esferas en las que la Ronda Uruguay amplió la reglamentación internacional de las MNA.

El comercio agropecuario había quedado en gran medida al margen de las negociaciones anteriores del GATT y el recurso a medidas no arancelarias, como los contingentes de importación y las subvenciones, en la política agropecuaria había gozado de un trato especial en las normas del GATT. En cambio, en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay la mayor parte de las restricciones no arancelarias que aún existían fueron sustituidas por aranceles – el denominado proceso de arancelización – y se asumió un nuevo compromiso de someter a disciplinas la ayuda interna y las subvenciones a la exportación. Aparte de las mejoras que se introdujeron en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, se negoció un nuevo Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, dedicado específicamente a las normas relacionadas con la agricultura. Al tratar las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) en un acuerdo distinto (y más riguroso), los negociadores no sólo reconocían la importancia y prominencia cada vez mayores de las cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos – y su creciente pertinencia para el comercio

agropecuario – sino también la posibilidad de que los países pudieran sentirse tentados a compensar las reducciones de los aranceles y las subvenciones que se habían negociado recurriendo en mayor medida a la aplicación de MSF (Croome, 1996).

Asimismo, se reforzaron las disciplinas del GATT aplicables al trámite de licencias de importación y las normas de origen y se ampliaron las normas referentes a las subvenciones, clasificándose como subvenciones prohibidas, autorizadas y posiblemente autorizadas. Los países también convinieron en desmantelar progresivamente el Acuerdo Multifibras, que no estaba sujeto a las normas del GATT desde 1962, poniendo fin a uno de los acuerdos comerciales más destacados y controvertidos.

La evolución de los temas centrales y el alcance de las rondas de negociaciones del GATT desde 1947 no sólo pone de manifiesto la importancia permanente de las medidas no arancelarias para el sistema internacional de comercio, sino también que la importancia relativa de las distintas medidas ha cambiado con el tiempo (véase el cuadro A.1). Las restricciones cuantitativas eran el problema más acuciante al que tuvieron que hacer frente los primeros negociadores del GATT porque los países tardaron en desmantelar los controles existentes durante la guerra y a Europa le preocupaban los problemas de balanza de pagos y la escasez de dólares. Sin embargo, estas cuestiones perdieron importancia durante el decenio de 1950 cuando se resolvió el problema de la escasez de dólares y se levantaron los controles sobre las importaciones y los cambios.

Posteriormente, durante la Ronda Kennedy, la atención se orientó cada vez más a las anomalías de la valoración en aduana, las medidas antidumping y la multiplicación de acuerdos comerciales entre países. A pesar de los esfuerzos realizados para hacer frente a estas cuestiones durante la Ronda, las restricciones cuantitativas y las prohibiciones representaban todavía más de la cuarta parte de las medidas no arancelarias notificadas en el catálogo de 1968 y continuaron ocupando un lugar destacado después de la Ronda Uruguay. En la Ronda de Tokio, la lista de problemas emergentes se amplió con los conflictos comerciales cada vez más frecuentes sobre las subvenciones a la producción y con las normas en materia de salud e inocuidad (que representaron el 6,6 por ciento y el 9,2 por ciento, respectivamente, de las medidas notificadas en el catálogo de 1973). Durante la Ronda Uruguay, los debates sobre las MNA se intensificaron espectacularmente para abarcar la mirada de reglamentaciones nacionales relacionadas con los servicios y la propiedad intelectual, además del gran número de medidas relacionadas con la agricultura y los textiles que no habían estado sujetas hasta entonces a las normas del GATT.

En la actual Ronda de Doha, las "normas" y los "procedimientos aduaneros y administrativos" han vuelto a ser las dos categorías más importantes de medidas no arancelarias que se debaten en las negociaciones sobre los productos manufacturados (negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, o AMNA) y sobre la facilitación del comercio (estas medidas, que representaban el 37,6 por ciento y el 26,5 por ciento del total, figuraron entre las tres principales categorías de MNA notificadas en el catálogo de 2005). El hecho de que las disposiciones sobre el tránsito, las disposiciones administrativas y las relativas a la transparencia (artículos V, VIII y X), ausentes en gran medida

**Cuadro A.1: Medidas no arancelarias notificadas por los Miembros del GATT/OMC aplicables a productos no agrícolas**  
(proporción de MNA por categoría de los catálogos)

| Partes y secciones | DESCRIPCIÓN                                                                                             | Catálogo (1968) <sup>1</sup> | Catálogo (1973) <sup>2</sup> | Catálogo (1989) <sup>3</sup> | AMNA Primer catálogo (2003) <sup>4</sup> | AMNA Segundo catálogo (2005) <sup>5</sup> |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------|
| <b>Parte I</b>     | <b>Participación del Estado en el comercio y las prácticas restrictivas toleradas por los gobiernos</b> | <b>11,9</b>                  | <b>15,3</b>                  | <b>20,9</b>                  | <b>7,1</b>                               | <b>7,0</b>                                |
| A                  | Ayudas del Estado                                                                                       | 2,7                          | 6,6                          | 7,3                          | 1,8                                      | 1,7                                       |
| B                  | Derechos compensatorios                                                                                 | 0,6                          | 0,4                          | 0,5                          | 0,2                                      | 0,0                                       |
| C                  | Compras del sector público                                                                              | 3,7                          | 3,4                          | 6,4                          | 0,9                                      | 0,7                                       |
| D                  | Prácticas restrictivas toleradas por los gobiernos                                                      | 0,0                          | 0,8                          | 2,0                          | 3,8                                      | 4,3                                       |
| E                  | Comercio de Estado, monopolios del Estado, etc.                                                         | 4,9                          | 4,1                          | 4,6                          | 0,4                                      | 0,3                                       |
| <b>Parte II</b>    | <b>Procedimientos aduaneros y administrativos para la importación</b>                                   | <b>14,8</b>                  | <b>14,6</b>                  | <b>11,9</b>                  | <b>23,5</b>                              | <b>26,2</b>                               |
| A                  | Derechos antidumping                                                                                    | 1,1                          | 1,5                          | 2,3                          | 1,5                                      | 2,3                                       |
| B                  | Valoración                                                                                              | 5,5                          | 4,8                          | 4,1                          | 2,3                                      | 5,3                                       |
| C                  | Clasificación aduanera                                                                                  | 1,3                          | 0,7                          | 0,5                          | 0,7                                      | 3,3                                       |
| D                  | Formalidades y documentos consulares                                                                    | 4,7                          | 6,4                          | 3,4                          | 2,3                                      | 3,0                                       |
| E                  | Muestras                                                                                                | 0,7                          | 0,4                          | 0,2                          | 0,1                                      | 0,0                                       |
| F                  | Normas de origen                                                                                        | 1,3                          | 0,0                          | 0,4                          | 7,4                                      | 2,6                                       |
| G                  | Formalidades aduaneras                                                                                  | 0,2                          | 0,8                          | 1,1                          | 9,1                                      | 9,6                                       |
| <b>Parte III</b>   | <b>Obstáculos técnicos al comercio</b>                                                                  | <b>6,1</b>                   | <b>9,2</b>                   | <b>8,2</b>                   | <b>29,9</b>                              | <b>37,1</b>                               |
| A                  | Medidas generales                                                                                       | 0,0                          | 9,2                          | 1,6                          | 3,2                                      | 8,9                                       |
| B                  | Reglamentos técnicos y normas                                                                           | 5,2                          | 0,0                          | 3,0                          | 15,8                                     | 13,2                                      |
| C                  | Disposiciones en materia de pruebas y certificación                                                     | 0,9                          | 0,0                          | 3,6                          | 11,0                                     | 14,9                                      |
| <b>Parte IV</b>    | <b>Limitaciones específicas</b>                                                                         | <b>36,7</b>                  | <b>31,5</b>                  | <b>31,7</b>                  | <b>34,9</b>                              | <b>26,8</b>                               |
| A                  | Restricciones cuantitativas y licencias de importación                                                  | 20,7                         | 15,6                         | 13,9                         | 12,8                                     | 7,0                                       |
| B                  | Prohibiciones y otras restricciones de efecto análogo                                                   | 5,0                          | 5,6                          | 5,3                          | 0,8                                      | 4,0                                       |
| C                  | Contingentes de proyección y otras reglamentaciones sobre elementos de aportación nacional              | 1,9                          | 3,6                          | 1,6                          | 0,0                                      | 0,7                                       |
| D                  | Control de cambios                                                                                      | 2,3                          | 1,2                          | 1,2                          | 1,3                                      | 1,3                                       |
| E                  | Discriminación resultante de acuerdos bilaterales                                                       | 0,8                          | 1,5                          | 1,1                          | 0,1                                      | 0,7                                       |
| F                  | Discriminación en materia de proveedores                                                                | 0,5                          | 1,0                          | 0,0                          | 0,3                                      | 1,7                                       |
| G                  | Restricciones a la exportación                                                                          | 1,6                          | 0,4                          | 0,4                          | 0,2                                      | 1,0                                       |
| H                  | Medidas de control de los precios en el mercado interior                                                | 1,6                          | 0,5                          | 1,2                          | 0,2                                      | 0,3                                       |
| I                  | Contingentes arancelarios                                                                               | 0,2                          | 0,3                          | 0,5                          | 0,3                                      | 1,3                                       |
| J                  | Impuestos a la exportación                                                                              | 0,0                          | 0,0                          | 2,1                          | 0,2                                      | 1,0                                       |
| K                  | Prescripciones en materia de marcado, etiquetado y embalaje                                             | 1,6                          | 1,6                          | 2,1                          | 7,2                                      | 6,3                                       |
| L                  | Otras limitaciones específicas                                                                          | 0,3                          | 0,1                          | 2,1                          | 11,5                                     | 1,7                                       |

| Partes y secciones | DESCRIPCIÓN                                                                       | Catálogo (1968) <sup>1</sup> | Catálogo (1973) <sup>2</sup> | Catálogo (1989) <sup>3</sup> | AMNA Primer catálogo (2003) <sup>4</sup> | AMNA Segundo catálogo (2005) <sup>5</sup> |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------|
| <b>Parte V</b>     | <b>Gravámenes a las importaciones</b>                                             | <b>29,2</b>                  | <b>29,4</b>                  | <b>27,3</b>                  | <b>4,4</b>                               | <b>1,7</b>                                |
| A                  | Depósitos previos a la importación                                                | 1,9                          | 1,9                          | 1,6                          | 0,2                                      | 0,0                                       |
| B                  | Recargos, derechos portuarios, derechos estadísticos, etc.                        | 13,5                         | 10,5                         | 10,5                         | 3,0                                      | 1,3                                       |
| C                  | Discriminación en los derechos sobre las películas, derechos de utilización, etc. | 11,1                         | 4,0                          | 4,5                          | 0,2                                      | 0,3                                       |
| D                  | Restricciones discriminatorias en materia de crédito                              | 1,3                          | 1,4                          | 1,2                          | 0,2                                      | 0,0                                       |
| E                  | Ajustes fiscales en frontera                                                      | 0,9                          | 11,2                         | 8,6                          | 0,2                                      | 0,0                                       |
| F                  | Actuaciones de emergencia                                                         | 0,5                          | 0,4                          | 0,9                          | 0,8                                      | 0,0                                       |
|                    | <b>Otros</b>                                                                      | <b>1,4</b>                   | <b>0,0</b>                   | <b>0,0</b>                   | <b>0,2</b>                               | <b>1,3</b>                                |
|                    | <b>Total</b>                                                                      | <b>100,0</b>                 | <b>100,0</b>                 | <b>100,0</b>                 | <b>100,0</b>                             | <b>100,0</b>                              |
|                    | <b>Pro memoria: Número de elementos en las categorías</b>                         | <b>873</b>                   | <b>731</b>                   | <b>561</b>                   | <b>2556</b>                              | <b>302</b>                                |

Fuente: Santana y Jackson (2012).

*Nota:* La información que se presenta en el presente cuadro se basa en gran medida en las notificaciones "inversas" realizadas con arreglo a las categorías del catálogo del documento TN/MA/S/5. Como las categorías utilizadas en cada uno de los inventarios son diferentes, fue necesario ajustar varios elementos, como se indica infra. Cuando un elemento correspondía a dos o más categorías, se contabilizaba en todas las categorías pertinentes. Por ello, el número de elementos que se presentan en este cuadro es mayor que el número real de elementos del catálogo.

<sup>1</sup> Sobre la base del Catálogo de medidas no arancelarias del Comité de Productos Industriales, documento COM.IND/6 y Addenda, de 11 de diciembre de 1968. Las categorías de este catálogo difieren considerablemente de las que se han utilizado para este cuadro. Las medidas se agruparon según su frecuencia y se redistribuyeron en consecuencia. Entre las diferencias cabe mencionar las siguientes: los derechos compensatorios se clasificaron en la Parte II (procedimientos aduaneros y administrativos) y no en la Parte I; la categoría "clasificación aduanera" de II.B no existía, pero había categorías para la "Armonización de la nomenclatura" y "Clasificación arbitraria"; las formalidades consulares figuraban en la Parte II y no en la Parte I; las restricciones cuantitativas y las prescripciones en materia de licencias figuraban como dos elementos distintos; las prescripciones en materia de marcado y etiquetado figuraban en la Parte III (Obstáculos técnicos al comercio); las "prácticas restrictivas toleradas por los gobiernos" figuraban en la categoría "Otros", etc.

<sup>2</sup> Sobre la base de la nota de la Secretaría Ejecutiva del GATT titulada "Catálogo de medidas no arancelarias – balance de notificaciones", documento COM.IND/W/102, de 11 de abril de 1973. Las categorías de este catálogo difieren ligeramente de las que se han utilizado para este cuadro. Por ejemplo, en el catálogo de 1973, la Parte III se titulaba "Normas" y estaba subdividida en: A) Normas industriales; B) Normas sanitarias y de seguridad; C) Otras normas referentes a los contenidos de los productos; y D) Prescripciones relativas al marcado, etiquetado y envasado. No existía la categoría "Impuestos a la exportación", etc.

<sup>3</sup> Sobre la base del análisis de la documentación del Grupo Técnico sobre las restricciones cuantitativas y otras medidas no arancelarias realizado por la Secretaría del GATT, documento del GATT NTM(TG)/W/5, de 28 de febrero de 1989, anexos 10 (restricciones cuantitativas) y 12 (MNA distintas de las restricciones cuantitativas).

<sup>4</sup> El resumen se basa en el informe de la Secretaría de la OMC contenido en el documento JOB(03)/128, en el que se recoge información de las notificaciones de la serie TN/MA/W/25. No se ha tenido en cuenta el segundo conjunto de notificaciones de los Miembros de la serie TN/MA/W/46. Los datos se procesaron y reorganizaron de forma que se pudieran contabilizar las medidas por categorías del catálogo. Dado que se notificaron varias medidas relacionadas con dos o más categorías del catálogo existe un solapamiento y la misma medida se contabiliza varias veces. La Secretaría de la OMC indicó en su informe que a menudo la información era imprecisa o incompleta, a lo que los autores añadirían que también había divergencias sobre la forma en que se agruparon los productos, pues en algunos casos se agruparon categorías de productos y en otros se identificaron líneas arancelarias a nivel de 10 dígitos. En consecuencia, este resumen debe interpretarse con prudencia.

<sup>5</sup> El resumen se basa en el informe de la Secretaría de la OMC que figura en el documento JOB(04)/62/Rev.7, en el que se recoge información de las notificaciones de la serie TN/MA/W/46. Se añadió la información notificada por el Brasil en el documento TN/MA/W/46/Add.16. Con respecto al procesamiento, son aplicables las mismas observaciones que en el documento JOB(03)/128.

en las rondas anteriores, ocupen nuevamente el primer plano en las negociaciones sobre la facilitación del comercio demuestra hasta qué punto sigue siendo actual la cuestión de las medidas no arancelarias. En resumen, pocas de las cuestiones no arancelarias inscritas en el programa del sistema multilateral de comercio son completamente nuevas o han desaparecido por completo.

Si las medidas no arancelarias se están convirtiendo en un elemento más fundamental aún de la labor de la OMC, se

debe en gran medida a los éxitos del sistema, no a sus deficiencias. La expansión del comercio mundial, la profundización de la integración de las economías y la ampliación y fortalecimiento de las normas comerciales han hecho, inevitablemente, que las medidas no arancelarias sean un elemento cada vez más destacado en el panorama del comercio internacional. La reducción de la protección arancelaria ha llevado a algunos países a recurrir en mayor medida y de forma más creativa a la aplicación de medidas no arancelarias. Muchos países, en especial en el mundo

desarrollado, también han ampliado su reglamentación en materia de salud, seguridad y medio ambiente en los últimos decenios (Trebilcock y Howse, 1999), reglamentación ésta cuya repercusión sobre el comercio se ve aumentada a menudo como consecuencia de unos procedimientos administrativos y de observancia engorrosos (como se destaca en la sección C).

Otra razón importante que explica por qué las medidas no arancelarias han adquirido más prominencia en la OMC es la atención de que son objeto, a medida que se difumina cada vez más la línea fronteriza entre las cuestiones y políticas "extranjeras" y "nacionales".<sup>9</sup> Esto también ha hecho más compleja la labor de la OMC, pues para el sistema ha sido siempre más difícil abordar la cuestión de las MNA que los aranceles, en parte porque son más complejas y específicas de cada país y en parte porque no se prestan fácilmente a negociaciones tradicionalmente centradas en el intercambio de reducciones arancelarias pero, sobre todo, porque pueden

implicar objetivos de política nacional sólo indirectamente relacionados con el comercio.

Sin embargo, con el paso del tiempo, el sistema multilateral de comercio ha desarrollado, a partir de los fundamentos asombrosamente adaptables y "modernos" del GATT, un medio cada vez más eficaz para reglamentar las medidas no arancelarias, prohibiendo las medidas más proteccionistas, limitando las medidas discriminatorias y las que restringen innecesariamente el comercio, reforzando las obligaciones generales y específicas en materia de transparencia y alentando la cooperación y la convergencia transnacional en materia de reglamentación. Esto indica que, como ha ocurrido en el pasado, el programa de trabajo futuro en el ámbito del comercio se concentrará en la mejora y el perfeccionamiento de las disciplinas existentes teniendo en cuenta la evolución del contexto, y no en el inicio de nuevos trabajos en terrenos completamente desconocidos.

## Notas finales

- 1 Un arancel está "consolidado" cuando un Miembro de la OMC se ha comprometido a que no supere un tipo acordado legalmente (la denominada "consolidación" arancelaria).
- 2 Los orígenes del GATT se reflejan también en su estructura y en las obligaciones sustantivas que comporta. En el artículo I se enuncia la obligación de trato de la nación más favorecida, por la cual los Miembros convienen en aplicar aranceles sobre una base no discriminatoria. El artículo II se refiere a las listas de reducciones arancelarias a las que se han comprometido los Miembros del GATT. Estos dos artículos conforman la Parte I del Acuerdo. La Parte II del GATT, que comprende los artículos III a XVII, contiene casi todas las restantes obligaciones sustantivas del Acuerdo, la más importante de las cuales es el trato nacional (artículo III), cuya finalidad es, sin duda, impedir que las MNA, especialmente las políticas internas en materia de fiscalidad y reglamentación, se utilicen como medidas proteccionistas que impidan conseguir la finalidad de las consolidaciones arancelarias. Además del trato nacional, la Parte II contiene las normas que rigen otras MNA como los derechos antidumping y compensatorios, la valoración en aduana, la administración aduanera, las normas de origen, las restricciones cuantitativas y las subvenciones.
- 3 Como afirmó Clair Wilcox, uno de los principales negociadores de los Estados Unidos en Ginebra: "las restricciones cuantitativas ... imponen límites rígidos al volumen de intercambios comerciales. Aíslan la producción y los precios nacionales de las exigencias cambiantes de la economía mundial. Congelan el comercio en los circuitos establecidos. Pueden ser discriminatorias en su finalidad y sus efectos. Ponen la dirección de los asuntos en manos de los funcionarios del Estado; son indisolubles de la política. Exigen la asignación pública de las importaciones y exportaciones entre comerciantes privados y necesitan una regulación cada vez mayor de la economía nacional. Las restricciones cuantitativas figuran entre los métodos más eficaces que se han ideado para restringir el comercio" (Wilcox, 1939).
- 4 El delegado de Sudáfrica que participó en la sesión de redacción del GATT en Ginebra en el verano de 1927 dijo al despedirse que "de todas las disposiciones punitivas vagas y confusas que se pueden adoptar creo que [la anulación o menoscabo] se lleva la palma. Me parece que lo que dice es esto: en este ancho mundo de pecadores hay pecados que todavía no se han descubierto y que tras un largo examen no podemos definir; pero dado que existen, dispondremos un castigo para ellos si averiguamos cuáles son y si descubrimos a alguien que los cometa" (Hudec, 1975).
- 5 En la posguerra, las relaciones estaban dominadas por la escasez de monedas convertibles que sufrían los países (con la notable excepción de los Estados Unidos) como consecuencia de las perturbaciones causadas por la guerra y de los costos de la reconstrucción. La mayor parte de los países europeos habían establecido sistemas estrictos de control de los cambios y las importaciones, que estuvieron en vigor hasta después de la Guerra de Corea, momento en que, al disminuir la escasez de dólares, los países comenzaron a dismantelarlos poco a poco (Gardner, 1956).
- 6 La secretaría del GATT preparó una lista de posibles medidas no arancelarias que se debían examinar en las negociaciones basándose en su catálogo de medidas no arancelarias. Alrededor de 150 de las 900 medidas notificadas al catálogo guardaban relación con las normas.
- 7 Véase *Analysis of United States Negotiations, 1960-61 Tariff Conference*, publicación del Departamento de Estado 7349, página 203 (Evans, 1971).
- 8 El artículo VI del GATT permitía a los miembros imponer derechos antidumping para compensar el margen de dumping de los productos objeto de dumping (cuando causaban o amenazaban causar un "daño importante" a la rama de producción nacional) pero había una preocupación creciente por el hecho de que la forma en que se aplicaban los procedimientos antidumping (retrasos, prueba de la existencia de daño, cálculos de los márgenes, etc.) pudiera constituir una restricción encubierta del comercio.
- 9 Sin embargo, hay datos que demuestran que el número de medidas no arancelarias, como las medidas correctivas comerciales y otras medidas menos convencionales, aumentó después del "hundimiento del comercio" que siguió a la crisis financiera de 2008 (Gregory *et al.*, 2010).

## B. Perspectiva económica de la utilización de medidas no arancelarias

Los gobiernos utilizan medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios por un número cada vez mayor de razones. En esta sección se examina cuáles son esas medidas y cómo pueden afectar al comercio. Se analizan también las opciones de que disponen los gobiernos entre diversos instrumentos de política, desde un punto de vista teórico y empírico. La sección termina con estudios de casos de medidas no arancelarias en el contexto de la reciente crisis financiera, el cambio climático y la seguridad de los alimentos.

# Índice

|   |                                                                                               |    |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Razones de la intervención de los gobiernos y tipos de medidas                                | 50 |
| 2 | Elección de MNA habida cuenta de las limitaciones existentes a nivel nacional e internacional | 62 |
| 3 | Medidas que afectan al comercio de servicios                                                  | 73 |
| 4 | Las MNA en el siglo XXI                                                                       | 79 |
| 5 | Resumen y conclusiones                                                                        | 88 |

## Algunos hechos y constataciones importantes

- Las medidas no arancelarias (MNA) son a menudo las políticas óptimas para corregir fallas del mercado. Sin embargo, en razón de que la misma MNA utilizada para lograr objetivos de política pública también puede emplearse para distorsionar el comercio internacional, puede resultar difícil distinguir entre las motivaciones "legítimas" y las motivaciones proteccionistas de esas medidas.
- Ni el objetivo declarado de una medida no arancelaria ni su efecto en el comercio proporcionan pruebas concluyentes de su inocuidad desde la perspectiva del comercio. Sin embargo, un análisis de la naturaleza de esas medidas – su opacidad, su eficiencia y su incidencia en distintos grupos de la sociedad – así como de su contexto político y económico pueden proporcionar información valiosa.
- Las medidas no arancelarias, incluidas las medidas internas, pueden ocupar el lugar de los aranceles y las MNA en frontera que están reguladas en los acuerdos internacionales. Esto plantea cuestiones importantes con respecto a la reglamentación de las MNA a nivel internacional.
- Similares problemas se plantean con las medidas relativas a los servicios, que han adquirido una importancia cada vez mayor a la luz de la fragmentación internacional de los procesos de producción.
- Acontecimientos como la reciente crisis financiera, los debates actuales sobre el cambio climático y la preocupación creciente por la inocuidad de los alimentos han llevado a un uso cada vez mayor de las MNA y medidas relativas a los servicios en el siglo XXI; lo que ilustra las dificultades que se plantean al abordar las medidas de política pública y su impacto en el comercio internacional.

Los acuerdos comerciales tienen por fin disciplinar las políticas que distorsionan el comercio sin frenar los esfuerzos de los gobiernos por alcanzar otros objetivos legítimos de política pública, como la protección de la salud y la seguridad de los consumidores, aunque afecten de hecho al comercio. Así pues, si bien algunas MNA entrañan costos para el comercio, esos costos pueden justificarse por otras razones. En esta sección se procura aclarar la importancia de esta distinción y cómo puede hacerse, una cuestión clave desde el punto de vista de la OMC.

En la sección B.1 se presentan diferentes tipos de medidas no arancelarias y se examina el modo en que se emplean para lograr muy diversos objetivos de política. Al analizar más detalladamente los efectos de esas medidas en el bienestar y el comercio, se aprecia claramente que por lo general, para lograr un objetivo de política dado, de manera más o menos eficiente, se puede utilizar más de una medida. Una MNA determinada puede ser la mejor opción para lograr un objetivo de política pública legítimo, pero la misma medida puede también utilizarse con fines proteccionistas o generar costos comerciales innecesarios. No es siempre fácil hacer esta distinción y representa una dificultad importante para los acuerdos comerciales que se ocupan de estas cuestiones, procurando no interferir con esos objetivos.

En la sección B.2 se identifican situaciones en las que los gobiernos pueden inclinarse a utilizar medidas no arancelarias por razones de competitividad comercial, aunque los fundamentos de política declarados sean diferentes, o aplicar un instrumento ineficiente que puede afectar al comercio más de lo necesario para lograr un objetivo dado. De este análisis se desprenden varios factores relacionados con la elección de MNA y con los sectores y los contextos políticos en que se aplican, que pueden ayudar a distinguir entre uso "legítimo" y "proteccionista" (o con un efecto excesivo de restricción del comercio). Otra razón por la que los gobiernos recurren a las MNA guarda relación con la "sustitución de políticas", es decir, el empleo de ciertas MNA cuando los aranceles u otras MNA están efectivamente reglamentados en acuerdos comerciales internacionales.

Las características especiales del comercio de servicios, a saber, la intangibilidad de los servicios y los diferentes modos de suministro, hacen necesario plantear en la sección B.3 la cuestión de hasta qué punto el análisis anterior es aplicable también a los servicios. En la penúltima parte (sección B.4) se examinan estudios de casos relativos al aumento de las medidas no arancelarias durante la reciente crisis financiera, en el contexto del cambio climático y en relación con la seguridad de los alimentos. El objetivo de esta subsección es ilustrar la forma en que los acontecimientos recientes han llevado a que aumente el recurso a las MNA y hasta qué punto las medidas adoptadas pueden plantear dificultades para el comercio internacional. Finalmente, en la sección B.5 se resumen los principales resultados.

## 1. Razones de la intervención de los gobiernos y tipos de medidas

### (a) Clasificación de las MNA y los motivos de los gobiernos

Hay varias maneras de categorizar las medidas no arancelarias y las razones por las cuales los gobiernos las

utilizan. Las clasificaciones examinadas en esta sección proporcionan una manera útil de considerar varias de las cuestiones planteadas en este informe.

En la literatura sobre el comercio se distingue típicamente entre las intervenciones encaminadas a mejorar el bienestar nacional y las motivadas por objetivos de "economía política". Las primeras incluyen intervenciones destinadas a corregir fallas del mercado y explotar el poder de mercado de un país o una empresa (mediante la manipulación de la relación de intercambio y el desplazamiento de beneficios). Un aspecto crucial es que las intervenciones encaminadas a explotar el poder de mercado se realizan a expensas de los interlocutores comerciales (prácticas de empobrecimiento del vecino), en tanto que las que se concentran en la corrección de fallas del mercado tienen efectos en el comercio que son consecuencias no intencionales de la política.

Los motivos de economía política reflejan la respuesta de los dirigentes políticos a grupos de intereses especiales, que normalmente se supone que son grupos organizados de productores. Aunque en la literatura económica se supone en general que los consumidores son demasiados numerosos y diversos para coordinarse de manera eficaz, pueden ejercer una presión eficaz en cuestiones relacionadas con la salud y la seguridad de los consumidores. Además, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales se han convertido en promotores poderosos de cuestiones como el medio ambiente. Los motivos de economía política tienden a dar lugar a políticas que protegen a productores privilegiados y reducen las corrientes comerciales a expensas del bienestar nacional. Esto parece indicar que se puede hacer otra distinción entre medidas no arancelarias motivadas por objetivos de política pública y medidas motivadas por cuestiones de competitividad, lo cual no significa que las preocupaciones de política pública y de competitividad no puedan coincidir, por ejemplo, cuando se protege una industria incipiente cuya expansión puede aumentar el bienestar nacional. Sin embargo, es probable que haya muchos más casos en que la promoción de los intereses de un productor nacional se haga a expensas del bien social. Por último, es posible distinguir los motivos de acuerdo con sus efectos de distribución deseados, es decir, según benefician a los consumidores o a los productores.

Hasta ahora, el debate se ha centrado en los motivos económicos que llevan a los gobiernos a emplear medidas no arancelarias. Sin embargo, los objetivos de bienestar nacional y política pública pueden abarcar mucho más que cuestiones puramente económicas. Los gobiernos son responsables de salvaguardar la seguridad nacional. Tal vez algunos deseen defender firmemente determinados principios morales y religiosos. Cuando una sociedad está compuesta por grupos étnicos o religiosos diferentes, se atribuirá un gran valor a la preservación de la cohesión social. Esos objetivos pueden verse comprometidos si determinados bienes pueden adquirirse libremente en el país, lo que obliga a los gobiernos a utilizar MNA para restringir su suministro a través del comercio internacional.

La clasificación y cuantificación de las medidas no arancelarias es un tema de investigación desde hace mucho tiempo (baste citar, entre otros, a Baldwin, 1970; Laird y Yeats, 1990; Deardorff y Stern, 1997; Dee y Ferrantino, 2005). Se ha establecido así el marco conceptual para las

distintas bases de datos de medidas no arancelarias – incluida la de la OMC – a las que se recurrirá ampliamente en este informe, especialmente en la sección C.

Staiger (2012) considera que las medidas no arancelarias pueden clasificarse según si se aplican en la frontera, a las exportaciones (por ejemplo, impuestos a la exportación, contingentes de exportación o prohibición de las exportaciones) y las importaciones (por ejemplo, contingentes de importación, prohibición de las importaciones), o internamente. Esta última categoría de MNT puede subdividirse nuevamente según se trate de impuestos internos, otras cargas, y subvenciones, o de medidas reglamentarias. La distinción entre MNA aplicadas en frontera y MNA internas aparece frecuentemente en los trabajos sobre economía. En un sentido, se basa en el lugar en que se aplican las medidas, pero en otro sentido entraña una distinción entre medidas que se aplican solamente a productos extranjeros (en la frontera) y las que se aplican por igual a los productos nacionales y extranjeros. Esto da lugar a una cuestión clave sobre las medidas internas, a saber, si, intencionalmente o *de facto*, otorgan un trato diferente a los productos nacionales y extranjeros.

Lo que es común acerca de las intervenciones denominadas colectivamente medidas no arancelarias, independientemente de sus motivos, es que tienen efectos sobre el comercio (liberales o restrictivos). Esos efectos son a veces simplemente los resultados secundarios de la aplicación de un objetivo particular de política pública. Otras veces, los efectos sobre el comercio son el objetivo principal. Dado que los gobiernos suelen aducir que sus políticas tienen objetivos encomiables, las declaraciones de intención pueden arrojar muy poca luz sobre los motivos de las intervenciones. La mejor manera de conocer esos motivos es deducirlos a partir del tipo de medida

seleccionada, del sector en que se aplica, de su diseño y aplicación y de su impacto (es decir, si benefician a los consumidores o los productores y si discriminan o no contra los productos extranjeros).

Para los fines del análisis posterior de los efectos en el comercio y el bienestar de las medidas no arancelarias se distinguirá también entre las MNA centradas en el precio, en la cantidad o en la "calidad". Una medida centrada en el precio (como una subvención) actúa modificando los precios relativos, en tanto que una medida cuantitativa (como un contingente) funciona limitando directamente la cantidad de una actividad determinada. Las medidas cualitativas (como un obstáculo técnico al comercio o una medida sanitaria y fitosanitaria modifican alguna característica de un producto o del proceso mediante el cual se produce. Esta categorización ayuda a simplificar el análisis de los efectos de las MNA en el comercio y el bienestar utilizando ejemplos tomados de cada una de las categorías, en lugar de examinar exhaustivamente todas las MNA.

Otra cuestión que ocupa un lugar importante en los trabajos publicados – y en este informe – es la transparencia de las medidas no arancelarias. Aunque no hay una definición convenida de lo que constituye una MNA transparente, en el recuadro B.1 se examina cómo podría abordarse y conceptualizarse la cuestión.

En todo análisis de los motivos y las repercusiones de las medidas no arancelarias es preciso tener en cuenta la creciente fragmentación y deslocalización de la producción. Hay lamentablemente muy pocos estudios sobre cómo afecta la fragmentación a los motivos por los que gobiernos utilizan MNA, de modo que lo que se puede decir al respecto es más bien limitado e hipotético.

#### Recuadro B.1: Definición de la transparencia en el contexto de las medidas no arancelarias

No es fácil encontrar en los trabajos publicados criterios para evaluar la transparencia de las medidas no arancelarias, y el análisis siguiente se basa en consecuencia en varios estudios que se ocupan de la transparencia de las políticas públicas de manera más general. Cabe citar entre ellos: Geraats (2002), que define la transparencia en los bancos centrales y en la conducción de la política monetaria; Wolfe (2003), que examina las prescripciones de transparencia recogidas en los Acuerdos de la OMC; Collins-Williams y Wolfe (2010), que desarrollan lo que los autores describen como un "marco analítico" para analizar las disposiciones de la OMC en materia de transparencia; y Helble *et al.* (2009), que analizan la transparencia del entorno comercial y llegan a la conclusión de que tiene un impacto independiente en las corrientes comerciales.<sup>1</sup> Ninguno de ellos proporciona una definición de la transparencia que pueda utilizarse y aplicarse directamente a las MNA. Sin embargo, proporcionan varias ideas útiles para abordar la tarea de evaluar la transparencia de las MNA.

En primer lugar, a nivel conceptual, se puede definir la transparencia como la ausencia de asimetría de información, situación ésta en la que los encargados de adoptar las políticas y los agentes económicos pertinentes disponen de la misma información (Geraats, 2002). La asimetría de información genera incertidumbre en los agentes que cuentan con menos información. Los que tienen acceso a información privada pueden tratar de manipular las opiniones de otros y alterar así de manera indirecta el comportamiento económico. Por tanto la eficiencia económica requiere que la información esté al alcance del público. En el caso de las medidas no arancelarias, puede ser importante distinguir entre diferentes agentes económicos – el sector privado y otros poderes públicos – porque es probable que cada uno de ellos se vea afectado por diferentes aspectos de la información. Es probable que los gobiernos quieran información que les permita evaluar mejor si sus interlocutores comerciales respetan sus compromisos internacionales. El sector privado estará probablemente más preocupado por la asimetría de información que menoscaba su capacidad de aprovechar oportunidades comerciales rentables.

En segundo lugar, dada la abundancia y la diversidad de las medidas no arancelarias, la eliminación de la asimetría de información necesitará esfuerzos más importantes en el caso de algunas medidas que en el de otras.

En tercer lugar, se necesita una visión más sistémica de la transparencia, que tenga en cuenta el proceso de elaboración de políticas como un todo. Una de las mayores dificultades consiste en distinguir si una medida no arancelaria se establece por preocupaciones de política pública o por un deseo de proteger a los productores nacionales. Es mucho más fácil resolver esta cuestión si se conoce el proceso de adopción de decisiones o de elaboración de políticas en su totalidad, y no limitándose a extraer conclusiones basadas exclusivamente en el diseño de las MNA o su aplicación.

Las reglamentaciones relativas a la salud humana, la inocuidad de los alimentos o el medio ambiente requieren generalmente conocimientos especializados y serán intrínsecamente más complejas que un arancel *ad valorem*. Como señalan Collins-Williams y Wolfe (2010), los interlocutores comerciales no pueden ver lo que ocurre "dentro de las fronteras" sin ayuda. Esto significa que puede ser necesario que los mecanismos para lograr la transparencia de la reglamentación se diseñen o estructuren de manera diferente que otros tipos de MNA, en razón de su mayor complejidad.

En cuarto lugar, tal vez sea posible a este respecto tomar las etapas de la elaboración de políticas identificadas en Geraats (2002) y adaptarlas a un contexto de comercio o de MNA. Geraats distingue diferentes etapas del proceso de elaboración de políticas – política, económica, procesal, normativa y operacional – y afirma que la transparencia deberá aplicarse en cada una de esas etapas y que ello puede requerir distintas cosas en cada etapa.<sup>2</sup> En el contexto de las MNA, por transparencia política se entiende la apertura acerca de los objetivos de política y la importancia que se les asigna. La transparencia científica o técnica significa dar a conocer la información utilizada como base para la aplicación de una medida, incluidos los datos subyacentes, las opiniones de expertos y la evaluación del riesgo. La transparencia procesal se refiere a la forma en que se adoptan las decisiones sobre políticas, incluidos el alcance de las consultas públicas y el acceso a una decisión independiente. Incluye también la publicación y notificación de las medidas y el establecimiento de centros de información. La transparencia operacional atañe al diseño y la aplicación de la MNA. Mediante la comparación de la transparencia de las MNA de esta manera "sistémica" se podría tener en cuenta la totalidad del proceso de elaboración de políticas, o solamente una etapa concreta.

En quinto lugar, los trabajos de Helble *et al.* (2009) y de Wolfe (2003) asocian la transparencia con la previsibilidad y la sencillez. La previsibilidad reduce el costo resultante de la incertidumbre en las políticas, en tanto que la simplificación reduce los costos de información de un medio comercial extremadamente complejo que puede poner dificultades a los agentes económicos. Un arancel de importación "consolidado" es más transparente que un arancel no consolidado porque la consolidación de los aranceles genera una mayor previsibilidad para los exportadores en ese país. En estos trabajos se sugiere que la previsibilidad y la sencillez son aspectos importantes de la transparencia y se proporciona otra forma de comparar la transparencia de diferentes medidas no arancelarias. Por ejemplo, en la etapa operacional, la transparencia de una MNA podrá estimarse en función de si los comerciantes consideran su diseño o su aplicación sencillo y previsible.

Por último, un supuesto implícito en todos estos trabajos es que el bienestar agregado debería aumentar gracias a una mayor transparencia. Aunque es probable que así sea, no todo el mundo mejorará necesariamente su situación si los interlocutores comerciales actúan entre sí con más transparencia. Algunas empresas importadoras competidoras podrían resultar perdedoras si, como resultado de una mayor transparencia de las medidas no arancelarias en el país en cuestión, los competidores extranjeros exportan más a raíz de la reducción de la incertidumbre. Como se explicará en la sección B.2, es posible que algunos responsables de las políticas no tengan ningún interés en la transparencia porque la opacidad les permite recompensar a quienes les apoyan sin pagar un precio político. Esto puede explicar por qué la introducción de una mayor transparencia en las medidas no arancelarias puede resultar difícil, no necesariamente a causa de los problemas técnicos, sino porque habrá intereses en contra.

La fragmentación internacional de la producción en muchas partes del mundo está bien documentada en investigaciones empíricas recientes. Hanson *et al.* (2005) muestran la magnitud del comercio de insumos intermedios entre empresas matrices y filiales extranjeras de las empresas multinacionales de los Estados Unidos. Hummels *et al.* (2001) demuestran el grado de especialización vertical entre 10 países de la OCDE y 4 países emergentes. Kimura y Ando (2005) muestran la magnitud de las redes internacionales de producción y distribución en el Asia Oriental. La investigación teórica sobre la fragmentación de la producción ha aumentado juntamente con el aumento de los estudios empíricos (véase el estudio reciente de Baldwin y Robert-Nicoud, 2007).

La teoría económica de la fragmentación (Jones y Kierzkowski, 1990; 2000) sostiene que el aumento del tamaño del mercado hace que sea rentable descomponer el proceso de producción y permitir que la especialización

reduzca el costo unitario.<sup>3</sup> Esta división del trabajo puede tener lugar dentro de un país, pero si los países tienen diferentes ventajas comparativas, los ahorros en los costos generados por la especialización serán mayores si se deslocaliza la producción. Este proceso de fragmentación exige que las empresas puedan coordinar las actividades entre los sitios de producción y trasladar partes y componentes a través de las fronteras nacionales. Esto pone de relieve el papel crucial de los servicios, en particular las telecomunicaciones y el transporte, en la conexión de los bloques de producción fragmentados.

La fragmentación de la producción interviene en las razones por las cuales los gobiernos utilizan medidas no arancelarias y la forma en que influyen en el comercio. En primer lugar, cuando predominan las cadenas de suministro mundiales, no es posible separar el comercio de mercancías del comercio de servicios y la inversión extranjera directa (IED). Esto significa que las MNA, que afectan al comercio de

mercancías, pueden repercutir también en los servicios y las corrientes de IED. A la inversa, es probable que la reglamentación de los servicios y la inversión también influya en el comercio de mercancías. En segundo lugar, aunque los motivos que llevan normalmente a los gobiernos a emplear MNA siguen siendo los mismos – a saber, hacer frente a las fallas del mercado, explotar el poder de mercado o responder a presiones político-económicas –, la fragmentación de la producción hace que algunos motivos tengan más peso que otros. Por ejemplo, los gobiernos pueden considerar más crítica la asimetría de información, dado que ahora los productos se fabrican con partes y componentes procedentes de fuentes distantes y múltiples (véase el estudio del caso de las cadenas de suministro alimentarias en la sección B.4). El papel de las MNA en un mundo con una producción cada vez más fragmentada es sin duda un área fértil para las investigaciones futuras.

### (b) ¿Cómo logran los objetivos de política las MNA?

El análisis que figura a continuación ilustra la forma en que se pueden utilizar MNA para lograr objetivos de política pública y también de economía política. Aunque no se hace un análisis exhaustivo de todos los posibles motivos que tienen los gobiernos para utilizar MNA, se pueden hacer dos observaciones generales. En primer lugar, muchas veces puede utilizarse más de una MNA para lograr el mismo objetivo. Desde el punto de vista de la eficiencia económica, los gobiernos deben utilizar la medida que maximice el bienestar nacional, es decir, la MNA óptima (véase el recuadro B.2, que muestra la relación entre este proceso de adopción de decisiones y un análisis de costo-beneficio). En segundo lugar, las MNA utilizadas para lograr objetivos de política legítimos también pueden usarse con fines proteccionistas, lo que pone de relieve la dificultad de distinguir los motivos "legítimos" de los motivos "proteccionistas" de los gobiernos. Esta sección empieza con varios casos de fallas del mercado, examina ejemplos de políticas de empobrecimiento del vecino y aborda motivos de equidad, para terminar con ejemplos de economía política.

### (i) Corrección de las fallas del mercado

#### Salud y seguridad de los consumidores y elección del consumidor

Como se ha visto en el recuadro B.1, la asimetría de información denota una situación en la que un conjunto de agentes que participan en una transacción o un intercambio económico dispone de mejor información que otras partes. Un ejemplo es el caso del vendedor de un automóvil usado, que tiene más información sobre el estado del auto que el posible comprador (Akerlof, 1970). Otro ejemplo es el solicitante de empleo, que tiene más información sobre su productividad y aptitud para el trabajo que el posible empleador (Spence, 1973). Un tercer ejemplo es el caso de un productor que vende un producto no conforme que puede poner en peligro la salud y la seguridad de los consumidores desprevénidos.

La existencia de asimetría de información puede generar varias ineficiencias en el mercado. En el ejemplo del auto usado, dado que los compradores saben que están en desventaja en lo tocante a la información, sólo estarán dispuestos a ofrecer un precio bajo, de manera que los dueños de autos usados de buena calidad no se molestan en poner en venta sus autos y el mercado de automóviles usados termina inundado de automóviles de baja calidad, con lo que se produce una selección adversa. En el ejemplo de la búsqueda de empleo, la asimetría de información puede llevar al solicitante a invertir recursos para "señalar" su productividad al posible empleador (por ejemplo, cursando estudios en una universidad más costosa), pese a que esa decisión no aumentará necesariamente su productividad. En el caso del producto no conforme, la venta del producto puede causar daños corporales e incluso muertes. Como muestran estos ejemplos, los mercados no producirán necesariamente los resultados más eficientes, y su falla justifica la acción del Estado. Esto explica, por ejemplo, por qué una amplia gama de bienes de consumo – alimentos, medicamentos, vehículos, aparatos eléctricos, equipo de seguridad – son objeto de muchos tipos de prescripciones

#### Recuadro B.2: Elección de medidas no arancelarias y análisis de costo-beneficio

Existen varios métodos de decisión que pueden seguir los gobiernos para elegir medidas no arancelarias. Trachtman (2008) proporciona una lista bastante completa (por ejemplo, equilibrio, racionalidad basada en los medios y los fines, proporcionalidad). La manera coherente desde un punto de vista económico de considerar la intervención del gobierno y la elección de MNA es en el contexto de un análisis de costo-beneficio (Bown y Trachtman, 2009). En términos amplios, un análisis de costo-beneficio entraña el cálculo de las ganancias netas de bienestar nacional resultantes de la aplicación de una medida en comparación con otra. (Cabe señalar que Bown y Trachtman van un paso más allá al incluir también el cambio en el bienestar del interlocutor comercial, porque se interesan por el bienestar mundial y no solamente nacional.)

Se parte del supuesto de que las medidas no arancelarias variarán en su capacidad de lograr el objetivo de política y que también diferirán en su costo. En consecuencia, los gobiernos deberán evaluar el beneficio del logro de un objetivo de política dado (por ejemplo, la ganancia de bienestar resultante de la reducción de la contaminación), la contribución que puede hacer una MNA determinada al logro del objetivo de política, y el costo de la aplicación de la medida no arancelaria. El resultado del análisis de costo-beneficio no sólo determina si, para empezar, la intervención del gobierno es necesaria (el beneficio debe ser mayor que el costo), sino que además proporciona una categorización de las MNA. En particular, el método debe hacer posible la identificación de la mejor medida, a saber, la que produce el mayor beneficio en relación con el costo. Es probable que un análisis de costo-beneficio requiera más información y plantee más dificultades técnicas en su aplicación que algunos de los métodos más sencillos antes mencionados. Es preciso cuantificar los beneficios y los costos y asignarles valores monetarios. Las limitaciones en la información y los recursos pueden explicar, al menos parcialmente, por qué algunos gobiernos no utilizan más el análisis de costo-beneficio al adoptar decisiones sobre MNA.

que abarcan desde el diseño (por ejemplo, los juguetes), a los ingredientes (por ejemplo, los productos químicos), el proceso de manufactura o producción (por ejemplo, la pasteurización de la leche) y las prestaciones (por ejemplo, los cascos protectores) (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2005a). Estas medidas tienen por objetivo retirar los productos, nacionales o extranjeros, que pondrían en peligro la salud o la seguridad de los consumidores.

La asimetría de información es también pertinente para el comercio internacional. Supongamos que los países difieren en cuanto a la seguridad o la calidad de los bienes que producen: el país en cuestión se especializa en productos de alta calidad y el país extranjero en productos de baja calidad. Imaginemos que los consumidores de ambos países difieren en cuanto a su preferencia por la calidad y que algunos están dispuestos a pagar más por productos de alta calidad y otros no. En esta situación hipotética, los consumidores no pueden tampoco distinguir entre los productos de alta y baja calidad porque nada indica su origen. En estas circunstancias, Bond (1984) muestra que el país con productos de alta calidad puede resultar perdedor si comercia con el país que produce productos de baja calidad. Esto ocurre porque el comercio reduce la calidad media de los productos vendidos en el mercado del país productor de artículos de alta calidad, lo cual termina repercutiendo en las expectativas de bienestar de todos los consumidores del país importador.

La política óptima es un etiquetado que permita a los consumidores distinguir entre los productos nacionales (de alta calidad) y los productos extranjeros (de baja calidad).<sup>4</sup> Los consumidores que prefieren productos de alta calidad comprarán productos nacionales y los que se contenten con productos de baja calidad comprarán productos extranjeros, lo que dará lugar a un comercio bilateral equilibrado. Cada producto se venderá al precio "correcto": los productos de alta calidad a precios más altos y los de baja calidad a precios más bajos. La capacidad de distinguir entre productos nacionales y extranjeros deja a ambos países en mejor situación como consecuencia del comercio, porque amplía la variedad de productos al alcance de los consumidores y permite un mejor ajuste entre las preferencias de los consumidores y los productos. Pienaar (2005) muestra un resultado similar, según el cual la obligación de etiquetar los productos extranjeros de acuerdo con su país de origen proporciona a los consumidores toda la información necesaria, y mejora claramente el bienestar del país importador.

En algunas circunstancias, las subvenciones a la exportación pueden también reducir o eliminar la asimetría de información (Bagwell y Staiger, 1989). Los consumidores del país importador difieren en su gusto por la calidad. Algunos prefieren productos de alta calidad y están dispuestos a pagar un precio más alto por ellos; otros prefieren pagar un precio más bajo por un artículo de baja calidad. Lamentablemente, los grupos no pueden diferenciar entre productos de alta y de baja calidad hasta que realizan la compra, es decir, se trata de "productos de experiencia" (Nelson, 1970).<sup>5</sup>

Los productores del país exportador, que fabrican el producto de alta calidad, incurren en costos de producción más altos que los del país importador, que fabrica los

productos de baja calidad. Si los dos productos circulan en el país importador, los consumidores no podrán distinguirlos y el precio reflejará la calidad media de esos productos. A ese precio, los productores de artículos de alta calidad no cubrirán sus costos de producción, por lo que no podrán exportar sus productos.<sup>6</sup> Si las empresas de alta calidad cuentan con la ayuda de una subvención a la exportación, podrán vender sus productos al precio medio y seguir obteniendo una ganancia. Tras conocer el producto de alta calidad, los consumidores que prefieren artículos de alta calidad podrán repetir la compra pagando un precio que refleje la calidad del producto. En esta etapa posterior, el productor de alta calidad percibe un precio que cubre su costo de producción, y el gobierno puede eliminar las subvenciones a la exportación. Los consumidores que se contentan con artículos de baja calidad también se beneficiarán, puesto que ahora pueden identificar esos productos y pagar un precio inferior por ellos.<sup>7</sup>

### Contaminación y medio ambiente

Otro tipo de falla del mercado que puede justificar la acción del Estado es una externalidad negativa, como la contaminación. Surgen externalidades negativas cuando la actividad de un agente económico genera costos para otros agentes que no absorbe en su totalidad. Por consiguiente, la escala de actividad de este agente supera el monto socialmente óptimo. En los últimos años, los responsables públicos y privados han adquirido cada vez más conciencia de las consecuencias ambientales de algunas actividades económicas. Gran parte de la literatura económica se centra en la utilización de impuestos para corregir externalidades negativas: el llamado impuesto pigouviano. Sin embargo, muchos gobiernos han decidido perseguir objetivos ambientales utilizando medidas no basadas en el precio, como normas de desempeño, cuotas de emisión y tecnologías obligatorias.<sup>8</sup>

Un inconveniente de tratar de reducir la contaminación mediante tecnologías impuestas por el gobierno es que se elimina el incentivo de hallar formas menos costosas de lograr el mismo objetivo ambiental. No obstante, es posible que los gobiernos prefieran estas medidas por razones de distribución o de competencia, a causa de la incertidumbre acerca de los costos y beneficios de la reducción, o para evitar el costo de la vigilancia y el cumplimiento (Bovenberg y Goulder, 2002). En lo que respecta a las preocupaciones relativas a la distribución o la competencia, por ejemplo, los gobiernos pueden ser sensibles al hecho de que los impuestos a la contaminación requieren que las empresas paguen por cada unidad de emisión, en tanto que las cuotas de emisión no lo exigen. Aunque los dos instrumentos pueden llevar a que una empresa reduzca las emisiones en la misma medida, el impuesto impone a la empresa una responsabilidad adicional a la que no hace frente con una cuota. Si las autoridades no están seguras del verdadero costo de la mitigación del daño ambiental, pero sí de que si se supera un límite dado de daño ambiental los resultados serían catastróficos, se preferirán las medidas basadas en la cantidad a las basadas en el precio.<sup>9</sup>

Algunas de las cuestiones ambientales más complejas y polémicas entrañan externalidades transfronterizas. Puede tratarse de países cuya actividad económica contamine o reduzca un recurso común, y perjudique a todos los países.

Un ejemplo notable de este tipo de externalidad es el calentamiento global (véase el análisis que figura en la sección B.4). Otro tipo de externalidad transfronteriza se produce cuando una actividad ocurre en una jurisdicción pero los efectos adversos se sienten en parte o totalmente en otra.

Las externalidades transfronterizas se exacerban a veces a raíz de las diferencias en los niveles de ingreso o las diferencias en la capacidad institucional y ambiental de los países. Dado que la adopción de métodos de producción inocuos para el medio ambiente suele ocasionar gastos más elevados, pueden surgir desacuerdos entre países acerca de la distribución de los costos y beneficios de corregir la externalidad. Hay varias diferencias en el marco del GATT/OMC (atún y delfines<sup>10</sup>, camarones y tortugas<sup>11</sup>) que parecen estar dentro de esta categoría. Aunque tales discrepancias hacen difícil que los países lleguen a un acuerdo, los mercados podrían desempeñar un papel en lo que hace a mitigar o eliminar las externalidades transfronterizas. Suponiendo que se dispone de información fidedigna sobre los costos ambientales de la fabricación de un producto, los consumidores podrían estar dispuestos a pagar más por él si se produce sin causar daño ambiental. Los precios más altos proporcionarían un incentivo para que los productores adoptaran métodos más inocuos y se redujera así la presión sobre el medio ambiente.

Sin embargo, los productos fabricados mediante procesos inocuos para el medio ambiente podrían no ser distinguibles de los producidos con procesos menos inocuos. El atún capturado con métodos de pesca que no dañan a los delfines tiene el mismo gusto que el capturado con métodos letales para los delfines. Esto introduce una segunda falla del mercado – la asimetría de información (véase el análisis *supra*) – en el problema original de una externalidad transfronteriza. Beaulieu y Gaisford (2002) analizan los efectos resultantes de tratar de corregir estos problemas mediante distintas MNA, desde las prohibiciones directas hasta el etiquetado.

Dada la existencia de fallas del mercado, la apertura del comercio no es necesariamente óptima. Dependiendo del grado de preferencia de los consumidores por el producto inocuo para el medio ambiente, una prohibición total de las importaciones procedentes de países que son la fuente de la externalidad ambiental podría ser incluso mejor que el libre comercio. La razón de ello es que una prohibición mejora la confianza del consumidor en los productos, ya que sabe que sólo pueden venderse productos inocuos para el medio ambiente. Esto lleva a un aumento de la demanda, es decir, a un desplazamiento de curva de la demanda, y a un mayor excedente del consumidor. Para el país importador, el inconveniente de una prohibición de las importaciones es que es posible que algunos consumidores sean indiferentes a los productos inocuos o no inocuos para el medio ambiente y no estén dispuestos a pagar una prima por los primeros. La prohibición afecta adversamente a estos consumidores al limitar su elección al producto caro inocuo para el medio ambiente.

Aunque hay buenas razones para cuestionar las ventajas de las prohibiciones de la importación, hay ejemplos notables de productos cuyo comercio la comunidad internacional ha prohibido por razones ambientales, entre ellos las especies amenazadas (prohibidas en virtud de la Convención sobre el

Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres) y las sustancias que agotan la capa de ozono (prohibidas en virtud del Protocolo de Montreal).<sup>12</sup> Por supuesto, la confianza de los consumidores también se puede mejorar mediante un sistema de etiquetado que distinga correctamente entre los productos fabricados con poco o ningún daño al medio ambiente y los que imponen un costo ambiental. El etiquetado efectivo sería superior a la prohibición, ya que mejora la confianza del consumidor sin restringir artificialmente las importaciones. Los consumidores que no están dispuestos a pagar una prima por el producto inocuo para el medio ambiente siguen pudiendo comprar su producto preferido no inocuo para el medio ambiente (de bajo precio).

### Protección de industrias incipientes

En algunos casos, la actividad de un agente económico genera beneficios para otros que el agente no capta en su totalidad. Esas "externalidades positivas" son una clase importante de falla del mercado que pueden justificar la intervención del Estado, ya que la escala de actividad es inferior a la cantidad socialmente óptima. Un ejemplo es la protección de las industrias incipientes.

Supongamos que existen las condiciones para apoyar una industria incipiente.<sup>13</sup> El país en cuestión tiene una industria de alto costo a la que le resulta difícil competir con productos extranjeros, pero hay efectos dinámicos de aprendizaje externos a la empresa y beneficiosos para el país. La experiencia que adquieren las empresas del país en cuestión al producir el producto les permitirá reducir con el tiempo sus costos. Además, estos efectos de aprendizaje no pueden contenerse dentro de la empresa y benefician también a otras empresas del sector. Este efecto de desbordamiento significa que una empresa no internaliza totalmente los beneficios de su aprendizaje y es posible en consecuencia que la perspectiva de un beneficio futuro no sea suficientemente atractiva para justificar la absorción de las pérdidas durante el período inicial de aprendizaje. Esta situación proporciona la justificación necesaria para conceder un apoyo estatal temporal a la industria. En estas condiciones, la solución óptima es que los gobiernos utilicen una subvención a la producción en lugar de un arancel para ayudar a la industria incipiente (Bhagwati y Ramaswami, 1963). Se enfrenta así directamente la fuente de la falla del mercado al apoyar el aprendizaje en la industria incipiente sin penalizar a los consumidores con un precio más elevado del producto, que es el principal inconveniente de un arancel.

Lo ideal sería que el apoyo prestado a la industria incipiente disminuyera a medida que progresa el aprendizaje. Sin embargo, es posible que el responsable de formular las políticas no conozca con certeza el ritmo de aprendizaje. La aplicación de una tasa de subvención fija significa que la protección brindada a la industria incipiente estará por debajo del nivel óptimo al comienzo del período de aprendizaje y será demasiado elevada al final. En estas circunstancias, Melitz (2005) propone que se utilice un contingente en lugar de una subvención y dice que ello permitiría que el nivel de protección de la industria incipiente se ajustara automáticamente a medida que se redujeran los costos de la empresa.<sup>14</sup> Con el tiempo, el contingente causará menos distorsión a medida que mejore la competitividad de la industria nacional.

### Efectos/externalidades de red

Para un comprador, el valor de algunos productos o servicios aumenta con el número de consumidores que utilizan ese mismo producto o servicio. Por ejemplo, cuanto mayor es el número de abonados a un sistema telefónico, más valiosa será esa red para los abonados potenciales. De la misma manera, las cuentas de Facebook, Twitter o LinkedIn tienen más valor cuantos más sean los "amigos", "seguidores" o contactos profesionales atraídos a esas redes sociales. Esos productos o servicios están sujetos a lo que se ha denominado "efectos/externalidades de red" (Katz y Shapiro, 1985).<sup>15</sup>

Existe una falla del mercado potencial asociada con estas redes. Una persona decide sumarse a una red por los beneficios, no por los beneficios que obtendrán de su adhesión los miembros existentes. El resultado es que el tamaño de la red es inferior al tamaño socialmente deseable. Si hay redes que compiten entre sí, cada una de las cuales es propiedad de una empresa diferente, una forma de resolver el problema del tamaño de la red es hacerlas compatibles, de modo que los clientes de una red estén conectados con los clientes de todas las demás (Katz y Shapiro, 1986). Dado que la utilidad para cada usuario aumenta al aumentar el tamaño de la red, la compatibilidad entre redes aumenta el bienestar social.

Puede lograrse la compatibilidad mediante la adopción de normas comunes. La cuestión clave es determinar si las empresas tienen suficientes incentivos para elaborar normas de compatibilidad por su propia cuenta, sin intervención del Gobierno. Una razón para mostrarse escéptico respecto de la intervención estatal es que es poco probable que los gobiernos tengan una ventaja significativa en términos de información con respecto a las partes privadas cuando se trata de tecnologías emergentes, y por tanto no cabe suponer que sepan cuál es la norma óptima (Katz y Shapiro, 1994). Por otra parte, a causa de los efectos de red, la compatibilidad de un producto aumenta su valor para los consumidores, que se mostrarán entonces dispuestos a pagar más por él que por un producto competidor pero incompatible. Puede haber también efectos mediados por el mercado, como ocurre cuando un producto complementario (repuestos, mantenimiento o reparación, productos informáticos) se abaratan y resultan más accesibles cuanto mayor es la compatibilidad de los mercados (Farrell y Saloner, 1985). De acuerdo con datos relativos a los Estados Unidos, estos incentivos parecen ser suficientemente grandes para incitar a varias instituciones privadas – desde aserraderos hasta redes de área local – a participar en actividades de normalización (Farrell y Saloner, 1988). En el recuadro B.3 se dan más ejemplos de la elaboración y utilización de normas privadas por grupos de industrias.

### Poder de monopolio

La competencia imperfecta constituye otro caso de falla del mercado que da lugar a distintas formas de intervención del Estado. Sin embargo, esas medidas suelen estar dirigidas al comportamiento de empresas y no a los productos o servicios que producen. Las normas de competencia impedirán que una empresa actúe en colusión con otras,

limitarán sus actividades de fusión y adquisición, y servirán como protección contra el abuso de una posición dominante.

Un ejemplo específico ilustra el papel de las MNA para hacer frente a esta falla del mercado. Un país pequeño sólo puede obtener un producto específico de un monopolista extranjero porque no se produce en el país. El objetivo del gobierno importador es ampliar las importaciones y reducir la escasez artificial resultante del control que el monopolista extranjero ejerce sobre el mercado interno. En este caso las MNA, en lugar de utilizarse para restringir el comercio, se utilizarán para tratar de ampliar el comercio y/o reducir el precio que cobra el monopolista. La política óptima consiste en fijar un precio máximo para el producto importado igual al costo de producción marginal del monopolista (Helpman y Krugman, 1989). En otras palabras, sólo se permitirá que el monopolista extranjero venda al país en cuestión si limita su precio al máximo establecido por el país importador. (Si el monopolista hubiera sido una empresa nacional, una autoridad encargada de la competencia habría adoptado una política similar de fijación de precios según el costo marginal.) En Helpman y Krugman (1989) se examinan ejemplos más complejos que entrañan el uso de otras MNA, como las subvenciones a la importación y las prescripciones en materia de volumen mínimo de importaciones, para inducir a las empresas extranjeras con poder de mercado a abastecer más al país importador.

### (ii) Políticas de empobrecimiento del vecino

Un país con poder de mercado en el comercio internacional puede aumentar el bienestar nacional mejorando su relación de intercambio (la proporción entre precios de exportación y precios de importación). Si las empresas que compiten en el comercio internacional tienen poder de mercado, de modo que las acciones de una empresa tienen un efecto en los beneficios de sus rivales, las medidas gubernamentales pueden desplazar los beneficios de la empresa extranjera a la empresa nacional, lo que da por resultado una ganancia de bienestar nacional. En ambos casos el país en cuestión puede utilizar MNA para apropiarse de las ganancias procedentes de la relación de intercambio y el desplazamiento de beneficios. Las ganancias de bienestar se obtendrán a expensas de los demás países, es decir, que se trata de políticas de empobrecimiento del vecino. A diferencia de los motivos que se examinaron antes, cuando los efectos en el comercio pueden ser consecuencias no intencionales de las políticas, en este caso esos efectos son el objetivo de la política. Son medios por los cuales el país se apropia de ganancias a expensas de su interlocutor.

### Manipulación de la relación de intercambio con MNA

Gran parte de los trabajos sobre la forma en que puede alterarse la relación de intercambio mediante políticas comerciales se han centrado en el papel de los aranceles a la importación (Johnson, 1954; Mayer, 1981; Bagwell y Staiger, 1999). Un arancel de importación reduce la demanda de importaciones, de modo que en el caso de un país grande tendrá el efecto de reducir el precio mundial de sus importaciones en relación con el precio de sus exportaciones. Sin embargo, un impuesto a la exportación puede tener un

**Recuadro B.3: Efectos/externalidades de red y normas privadas**

Cuando hay efectos/externalidades de red, el resultado suele ser el establecimiento de normas privadas. En efecto, la compatibilidad y la integración son fundamentales para explotar esas externalidades. Los dos ejemplos siguientes ilustran el enorme incentivo para desarrollar y poner en práctica normas privadas en las industrias que se caracterizan por externalidades de red.

Un ejemplo es el comercio electrónico. Internet se ha convertido en un mercado comercial cada vez más importante en los últimos decenios, gracias a la conectividad en masa a Internet y a la expansión de los navegadores Web y los sitios Web interactivos (Pant y Ravichandran, 2001).

Es razonable suponer que el valor de un sistema de información de comercio electrónico aumenta con el número de personas, productos de tecnología de la información y redes que interactúan a través de él; en general, los sistemas de comercio electrónico que crean comunidades globales de clientes, proveedores y socios comerciales adquieren mayor valor (Pant y Ravichandran, 2001). Sin embargo, para funcionar y proporcionar a los clientes información oportuna acerca de los productos, los sistemas de comercio electrónico necesitan integrarse con los sistemas internos de las empresas y con los sistemas de información de los proveedores. Esa integración puede lograrse eficazmente mediante actividades de normalización (Chen, 2003). Las normas de comercio electrónico permiten una especificación de los objetos del comercio, los datos y los procesos utilizados en el comercio a través de la Web. En consecuencia, su adopción constituye un paso hacia la compatibilidad y la interoperabilidad entre empresas, lo que genera un mayor valor para las empresas interesadas y para la industria en su conjunto (Zhao *et al.*, 2007).

Los pagos mediante tarjeta electrónica (transferencia electrónica de fondos en el punto de venta, o "EFTPOS") proporcionan un segundo ejemplo de incentivo para elaborar normas en contextos caracterizados por externalidades de red (Guibourg, 2001). En los últimos decenios, el mercado de EFTPOS se ha desarrollado en muchos países industrializados, pasando del uso de instrumentos basados en papel a pagos mediante tarjetas de débito y de crédito. Esos pagos suelen utilizarse para transacciones con presencia física y constituyen alternativas más eficientes que el dinero en efectivo ya que permiten reducir los costos y los riesgos relacionados con esos pagos. Las externalidades de red son evidentes en este contexto. La utilidad para los titulares de las tarjetas aumenta en función de la aceptación de la tarjeta como medio de pago y el número de terminales compatibles.

Para que tengan lugar los pagos electrónicos y para que las externalidades de red se realicen plenamente deben cumplirse algunas condiciones. Debe haber complementariedades entre los usuarios. En efecto, la utilidad para una persona en un mercado de EFTPOS es nula si ningún comerciante acepta los pagos electrónicos. Sin embargo, la presencia de complementariedades no es totalmente suficiente. Para que las externalidades de red funcionen es también crucial la compatibilidad entre productos. La transferencia final se basa en un intercambio de información para autenticar y autorizar el pago, y los comerciantes deben tener una terminal que permita la comunicación con el banco del cliente, que a su vez autoriza la transferencia. Esto requiere una infraestructura de telecomunicaciones que conecte la terminal del comerciante con el banco del comerciante y con el banco del cliente. La interoperabilidad es así crucial para explotar las externalidades de red y puede lograrse mediante reglas, normas operacionales y formatos comunes (Guibourg, 2001).

efecto similar en las relaciones de intercambio de un país grande, dado que la reducción de la disponibilidad de un producto de exportación de un país en los mercados mundiales debería llevar a un aumento de su precio en relación con el producto importado.<sup>16</sup> Una subvención a la exportación puede entonces alterar también la relación de intercambio en favor del país exportador, siempre que éste disponga de otro producto de exportación y que haya diferencias en las modalidades de consumo entre el país importador y el exportador (Feenstra, 1986).<sup>17</sup>

Si un país no se viera limitado en el uso de estas medidas, por ejemplo en virtud de acuerdos internacionales, se utilizarían ampliamente para manipular la relación de intercambio. Se utilizarían instrumentos de reglamentación como los obstáculos técnicos al comercio (OTC) y las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) para corregir las fallas del mercado, y esos instrumentos se establecerían a niveles socialmente óptimos (Bagwell y Staiger, 2001; Staiger y Sykes, 2011). Sin embargo, este resultado no sería

necesariamente viable en un mundo en que la producción se deslocaliza cada vez más y las corrientes internacionales del comercio están dominadas por insumos intermedios, muchos de los cuales parecen estar sumamente especializados para el uso a que están destinados (Staiger, 2012). En la sección B.2 se hace un análisis más detallado de este resultado.

**Medidas no arancelarias que desplazan beneficios**

Pueden también utilizarse MNA para desplazar beneficios del país extranjero al país en cuestión. Esto es de suma pertinencia en mercados imperfectamente competitivos en que las empresas tienen poder de mercado, y pueden utilizar efectivamente MNA tales como subvenciones, impuestos a la exportación y medidas OTC/MSF para apropiarse de la cuota de mercado y los beneficios de sus rivales extranjeros.

Supongamos que dos empresas, la empresa nacional y la empresa extranjera, compiten en la venta a un tercer mercado. La competencia entre ellas puede adoptar muchas

formas, pero para los fines de este análisis se examinan dos tipos, la determinada por las elecciones en materia de producción (competencia de Cournot) o la determinada por las elecciones en materia de precio (competencia de Bertrand).

Barander y Spencer (1985) demuestran que, en el modelo de competencia de Cournot, un gobierno puede utilizar las subvenciones a la exportación para ayudar a la empresa nacional a ampliar su producción, lo que obliga a su rival extranjera a reducir su producción y a renunciar a parte de su cuota de mercado. La subvención tiene el efecto de impulsar a la empresa nacional a una estrategia más agresiva, lo que a su vez induce a la empresa extranjera a producir menos.<sup>18</sup> Desde el punto de vista del país en cuestión, aunque el pago de la subvención es solamente una transferencia del gobierno a la empresa nacional, el efecto de ese desplazamiento de los beneficios hace que los beneficios de la empresa aumenten más que el monto de la subvención, lo que da lugar a una ganancia neta para el país en cuestión. Cabe señalar que la subvención a la exportación crea un empeoramiento de la relación de intercambio para el país nacional, que resulta compensado con creces por el efecto de desplazamiento de los beneficios causado por la política (Brander, 1995).

Si las empresas compiten en los precios, Eaton y Grossman (1986) demuestran que la política óptima será un impuesto a la exportación y no una subvención a la exportación. En la competencia de Bertrand, las dos empresas querrían cobrar un precio más alto pero si sólo lo hace una de ellas se reducirá la demanda de sus exportaciones. Sin embargo, un aumento de los precios no perjudicará a la empresa nacional si su rival también aumenta por su parte los precios. Ambas empresas obtendrán así resultados positivos. Al imponer un impuesto a la exportación a su empresa, el gobierno nacional obliga en efecto a la empresa nacional a cobrar un precio más alto en relación con cualquier precio dado elegido por el rival. Esto persuade a la empresa extranjera a hacer lo mismo, es decir, a igualar el precio más alto de la empresa nacional, con lo que se benefician la empresa extranjera y la nacional.<sup>19</sup>

Las subvenciones internas en forma de subvenciones para investigación y desarrollo (I+D) también se pueden utilizar para desplazar los beneficios de las rivales extranjeras a las empresas nacionales. Esta política resulta óptima ya sea que las empresas practiquen una competencia a la Bertrand o una competencia a la Cournot. Básicamente, la subvención para I+D proporciona un incentivo a la empresa nacional para que aumente sus inversiones en I+D y genere así innovaciones que reduzcan los costos.<sup>20</sup> Si la empresa extranjera no es a su vez subvencionada por su gobierno, solamente será óptimo un pequeño nivel de gastos en I+D, con consecuencias desfavorables para su capacidad de generar innovaciones que reduzcan los costos. La subvención del gobierno nacional obliga a una contracción de la cantidad óptima de gastos en I+D de la empresa rival, con lo que desplaza los beneficios de la empresa extranjera a la empresa nacional.

Aunque esas subvenciones dominan el debate en los trabajos sobre el desplazamiento de beneficios, otras medidas no arancelarias, como las medidas OTC/MSF pueden desempeñar una función similar (Fischer y Serra, 2000). En una situación en la que las empresas nacionales y

extranjeras compiten en el mercado nacional, el gobierno puede imponer una nueva medida OTC/MSF que aumenta los costos de ambas empresas. Esa medida impone también una carga a los consumidores, ya que ambas empresas tratarán de traspasar el costo adicional aplicando precios más elevados. Con todo, el gobierno nacional puede considerar que vale la pena imponer la medida si como consecuencia la empresa extranjera se ve obligada a abandonar el mercado nacional y deja a la empresa nacional en libertad para obtener beneficios monopolísticos, y si las ganancias resultantes son mayores que la pérdida de excedente del consumidor. La razón por la cual las medidas OTC/MSF imponen una mayor carga a la empresa extranjera es que ésta se ve obligada a reorganizar su producción para ajustarse a dos conjuntos distintos de reglamentaciones, una aplicable a los productos que se venden en el mercado nacional y otra aplicable a los productores destinados al mercado extranjero.

### (iii) Equidad

Los gobiernos no se interesan solamente en aumentar el ingreso nacional sino también en distribuir más equitativamente el ingreso. Este tipo de motivo puede ser difícil de distinguir de los motivos ligados a la venta de la protección que se analizan a continuación. Las políticas óptimas para la redistribución del ingreso no son los aranceles ni las MNA. En los países adelantados, se utiliza el sistema fiscal – impuestos y gastos – para modificar la distribución del ingreso. En los países menos adelantados (PMA), en particular, en que los sistemas fiscales están menos desarrollados y las redes de seguridad social son con frecuencia inexistentes, los gobiernos utilizan aparentemente instrumentos de política comercial y en particular MNA para lograr objetivos de distribución del ingreso.<sup>21</sup>

Kalenga (2012) proporciona pruebas de que las prohibiciones de las importaciones y las exportaciones y las restricciones basadas en contingentes del comercio de productos básicos siguen constituyendo una parte considerable de las MNA en el África Subsahariana. El uso de restricciones a la exportación por varias economías emergentes a raíz del acusado aumento de los precios de los productos básicos en 2008 obedeció en parte al deseo de atenuar la presión que los altos precios de los alimentos ejercían en los más desfavorecidos (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2009a). En la sección B.3 y en el recuadro B.7 se proporcionan otros ejemplos de medidas en el sector de servicios cuyo motivo subyacente es la equidad y la distribución del ingreso.

### (iv) Economía política (protección en venta)

Todas las motivaciones examinadas más arriba entrañan el aumento del bienestar social mediante el uso de medidas no arancelarias para corregir fallas del mercado o para aprovechar el poder de mercado de un país o de una empresa a nivel internacional. Sin embargo, los dirigentes políticos pueden tener otras motivaciones distintas del bienestar de los ciudadanos. Por ejemplo, pueden depender de contribuciones financieras de grupos de intereses especiales que quieren influir en las políticas comerciales (Grossman y Helpman, 1994).<sup>22</sup> En estos casos, la protección del comercio está "en venta" al mejor postor. Si las políticas están influidas por grupos de intereses especiales, ello

debería traslucirse de la estructura de la protección ofrecida y de la naturaleza de las presiones subyacentes, cuestiones que se analizan más detalladamente en el recuadro B.4.

El estudio original de Grossman y Helpman sólo consideraba la utilización de impuestos al comercio (aranceles, subvenciones a la importación, impuestos a la exportación y subvenciones a la exportación) por dirigentes políticos "cautivos" bajo la influencia de grupos de intereses especiales. En los trabajos posteriores sobre la protección en venta se amplía el análisis para abarcar otras medidas no arancelarias. Maggi y Rodríguez-Clare (2000), por ejemplo, consideran una situación en la que los importadores hacen contribuciones a los dirigentes políticos. Los intereses de los importadores son opuestos a los de los productores nacionales que se benefician de restricciones a la importación. Sin embargo, si se va a otorgar protección de todos modos, los importadores preferirán que adopte la forma de contingentes a la importación y no de aranceles, porque así podrán obtener las rentas contingentarias (es decir, los ingresos generados por las importaciones efectuadas dentro del límite "del" contingente). En lugar de estar motivado por objetivos de política pública, el empleo de contingentes puede reflejar simplemente la influencia de los intereses de los importadores en los responsables de las políticas. Maggi y Rodríguez-Clare señalan que los exportadores extranjeros también pueden hacer contribuciones de carácter político. Esto podría explicar el uso de restricciones voluntarias a la exportación dado que las rentas contingentarias benefician a los exportadores extranjeros y no a los importadores del país en cuestión.

Los políticos cautivos de intereses especiales pueden utilizar también medidas OTC/MSF o procedimientos aduaneros

como medio de transferir beneficios a sus benefactores (Abel-Koch, 2010). Unas de las conclusiones "estilizadas" de la nueva teoría del comercio (Melitz, 2003; Helpman *et al.*, 2004; Chaney, 2008) es que sólo las empresas más productivas de un país exportan. Este hecho estilizado se explica por la productividad muy diferente de las empresas ("heterogeneidad de las empresas") y la existencia de costos fijos asociados a la exportación. Se trata de costos en que incurren las empresas solamente una vez para acceder a un mercado extranjero, como los costos de información sobre mercados, los costos de establecimiento de un sistema de distribución o los costos de cumplimiento de reglamentos técnicos extranjeros. El costo fijo de la exportación resulta crítico para determinar qué empresas podrán tener acceso a los mercados extranjeros y cuáles no podrán hacerlo.

Supongamos que el país importador exige que todos los productos extranjeros se ajusten a sus medidas OTC/MSF nacionales. Dado que esto aumenta el costo fijo de la exportación, las empresas menos productivas no pueden generar ingresos suficientes para cubrir los elevados costos fijos del acceso al mercado extranjero y por tanto lo abandonan. Esto reduce la competencia en el país importador y aumenta la cuota de mercado y los beneficios de las empresas nacionales. Un gobierno cautivo de los productores nacionales puede utilizar el cumplimiento de las medidas OTC/MSF como forma de aumentar los beneficios de esos productores.

En las publicaciones sobre la protección en venta se supone que actualmente se utilizan más las MNA porque los acuerdos comerciales y las normas multilaterales limitan cada vez más el uso de aranceles. Sin embargo, tal vez ésta no sea la única razón por la que los dirigentes políticos

#### Recuadro B.4: ¿Es posible detectar un proteccionismo encubierto en las MNA?

Como se señaló al comienzo de esta sección, las medidas no arancelarias utilizadas para lograr objetivos de política pública, también pueden utilizarse con fines ilegítimos. Esto hace difícil determinar qué motivos llevan a un gobierno a aplicar una medida no arancelaria determinada. Sin subestimar la dificultad que esto plantea, en la literatura económica se identifican varios puntos de referencia que pueden utilizarse para responder a esta pregunta. Para complementar este análisis en la sección E.3, se examina un conjunto de herramientas jurídicas para detectar el proteccionismo encubierto sobre la base de la jurisprudencia de la OMC.

Los trabajos sobre la "protección en venta" predicen que los sectores organizados o los grupos de presión resultarían favorecidos. Dentro de los grupos organizados, los miembros que compiten con las importaciones obtienen típicamente protección, en tanto que los miembros exportadores reciben subvenciones a la exportación. Grossman y Helpman también predicen que los sectores no organizados resultarán penalizados: los productores que compiten con las importaciones deberán hacer frente a una subvención a la importación y los sectores exportadores serán penalizados con un impuesto a la exportación.<sup>23</sup> Los sectores con poca elasticidad de la demanda de importaciones (oferta de exportaciones) disfrutarán de niveles más elevados de protección o apoyo, porque el gobierno preferirá aumentar las contribuciones de los sectores en que el aumento de la protección genere menores pérdidas a la sociedad.

Por último, los sectores en que la penetración de las importaciones es escasa disfrutarán de una mayor protección.<sup>24</sup> Esto se debe a que en los sectores con una gran producción nacional los productores tienen mucho que ganar de un aumento del precio interno, en tanto que la economía tiene relativamente poco que perder a raíz de la protección cuando el volumen de las importaciones es bajo. Utilizando datos relativos a los Estados Unidos, en varios trabajos empíricos se ha podido confirmar que las modalidades observadas de protección e influencia de grupos de intereses especiales son coherentes con las previsiones sobre protección del modelo de protección en venta (Goldberg y Maggi, 1999; Gawande y Bandyopadhyay, 2000; Facchini *et al.*, 2005; Bombardini, 2008).

La falta de transparencia de una medida también puede ser un signo revelador de un proteccionismo latente. Los dirigentes políticos tienen interés en camuflar la transferencia de ingresos destinados a satisfacer intereses especiales. Cuanto menos transparente es la medida, mayor es el margen que tienen los dirigentes políticos para prestar servicio a sus mandantes.

utilizan MNA. Como se explica en la sección B.2, es posible que los dirigentes políticos prefieran recurrir a medidas OTC/MSF porque su mayor opacidad reduce el riesgo electoral que plantea su utilización (Coate y Morris, 1995; Kono, 2006; Sturm, 2006).

### (c) ¿Cuáles son los efectos de las medidas no arancelarias en el comercio y en el bienestar?

En el análisis anterior se estableció que, además de motivos de economía política, los gobiernos utilizan medidas no arancelarias para aumentar el bienestar nacional. Esto significa que los efectos en el comercio y en el bienestar no actúan necesariamente en la misma dirección. La aplicación de una MNA puede reducir el comercio y aumentar con todo el bienestar del país que aplica la medida. Los efectos dependen mucho de la naturaleza de la falla del mercado, del tipo de MNA utilizada y de otras circunstancias específicas del mercado. Sin embargo, los efectos de las medidas específicas en el comercio son muy pertinentes.

Los efectos de las medidas no arancelarias en el comercio pueden ser considerables en un mundo con una integración económica cada vez más profunda y conformado por una compleja producción transfronteriza en forma de cadenas de suministro mundiales. La utilización de MNA para aplicar medidas de empobrecimiento del vecino, es decir, para manipular la relación de intercambio de un país o sustraer beneficios a empresas extranjeras es un juego que puede practicar cualquier país. Un gobierno tentado de aplicar esas medidas pero preocupado por el bienestar nacional deberá tener en cuenta la posibilidad de que sus interlocutores comerciales utilicen políticas de empobrecimiento del vecino similares contra él. La magnitud de las posibles pérdidas de bienestar resultantes de las medidas oportunistas de otros está vinculada con la magnitud de los efectos en el mercado. Esta cuestión, y el papel que puede desempeñar la cooperación internacional para hacerle frente, es el objeto de la sección E.

Pero incluso en ausencia de políticas explícitas de empobrecimiento del vecino, y cuando las MNA solamente se aplican en casos de auténticas fallas del mercado, las medidas pueden ser opacas, estar mal diseñadas o aplicarse mal, aumentando así la incertidumbre y los costos del comercio. Todos los países, ya sean el país en cuestión o sus interlocutores comerciales, pueden ser culpables de estos actos, que terminarán reduciendo el comercio y las posibles ganancias de bienestar que se pretendía alcanzar en primer lugar con las MNA. Un área que ilustra el posible problema es la evaluación de la conformidad.<sup>25</sup>

Los procedimientos de evaluación de la conformidad son procedimientos técnicos, como los ensayos, la verificación, la inspección y la certificación, que confirman que los productos cumplen los requisitos establecidos en los reglamentos y las normas. Por lo general los exportadores soportan el costo, de esos procedimientos, en su caso. Lo ideal sería que la certificación de la conformidad se llevase a cabo solamente una vez, de la manera más eficaz en términos de costo, y fuera reconocida posteriormente en todas partes. Sin embargo, en muchos casos, las autoridades del país importador no están dispuestas a aceptar las declaraciones

de fabricantes extranjeros o los informes o certificaciones de terceros que atestiguan que se han cumplido las especificaciones requeridas. Cualesquiera sean las medidas OTC/MSF, se tratará de obtener garantías de cumplimiento de los órganos nacionales en el país importador. Esto aumentará innecesariamente los costos si los órganos de evaluación de la conformidad del país extranjero ya tienen la competencia necesaria para garantizar que los productos cumplen los requisitos del país importador. En la sección C.2 y la sección D.2 figuran pruebas sobre los procedimientos de evaluación de la conformidad y estimaciones de los costos.

Dado que es imposible analizar los efectos en el comercio y el bienestar de todas las medidas no arancelarias, la siguiente sección se concentra en ejemplos de medidas relativas a la cantidad, el precio y la calidad.

### (i) Medidas relativas a la cantidad

El ejemplo clásico de una restricción cuantitativa es un contingente de importación que fija las corrientes comerciales a un nivel determinado. Dado que el impacto comercial de un contingente es inconfundible, lo que interesa son sus efectos sobre otras variables económicas. En la sección B.1 (b) se destacan casos en que un contingente de importación fue un instrumento utilizado para transferir ingresos (rentas contingentarias) a grupos de intereses especiales y en que un gobierno podría utilizar un contingente de importación para lograr un objetivo de política pública.

Si el nivel de protección de una industria incipiente debe reducirse con el tiempo y los responsables de las políticas carecen de información fiable sobre el entorno de la política requerida, un contingente puede resultar mejor que una subvención (Melitz, 2005). Si no es posible garantizar la seguridad de los productos extranjeros y no hay forma de que los consumidores distingan entre productos seguros y no seguros, puede justificarse una prohibición de las importaciones. Sin embargo, un examen atento de estos casos sugiere que tenía que haber circunstancias atenuantes en forma de costos de información elevados para justificar el uso de contingentes de importación. En casi todas las demás circunstancias, serían preferibles otras medidas no arancelarias a los contingentes. Por ejemplo, en el caso de la protección de una industria incipiente, una subvención es superior a un contingente de importación. De la misma forma, los OTC, las MSF o los sistemas de etiquetado funcionan mejor que una protección para remediar todas las formas de asimetría de información, salvo las más extremas. En el análisis que sigue se examinan otras cuestiones relacionadas con los efectos de los contingentes.

En principio, es posible calcular un arancel *ad valorem* que, si se aplica en lugar de un contingente, tendrá el mismo efecto en el comercio. Aunque los niveles de importación fueran idénticos, hay diferencias cruciales entre los contingentes y los aranceles que tienen efectos importantes en el bienestar. Si aumenta la demanda debido a un aumento del ingreso o de la población, por ejemplo, las importaciones aumentarán con un arancel pero no con un contingente. Un contingente genera también ingresos (renta contingentaria) para los importadores, en tanto que los aranceles generan beneficios para el gobierno. Además, la existencia de una renta

contingentaria puede llevar a una lucha poco saludable entre grupos de intereses para apoderarse de esas rentas, un comportamiento conocido como la "búsqueda de renta" (Krueger, 1974), que puede ser legal o ilegal (por ejemplo, adoptar la forma de sobornos o de corrupción de funcionarios). Dado que los grupos que compiten gastan recursos para captar la renta contingentaria, la búsqueda de renta aumenta las pérdidas de bienestar o las ineficiencias en el caso de las restricciones cuantitativas, algo que no se da en el caso de los aranceles.

Si los productores nacionales tienen poder de mercado, un contingente también les da mayores posibilidades de restringir las importaciones que un arancel (Bhagwati, 1968). Con un arancel las importaciones totales permanecen iguales, pero los productores nacionales pueden cobrar a los consumidores un precio mayor que el precio mundial más el equivalente arancelario del contingente. Este efecto se demuestra con especial claridad en el caso de un monopolio. Con un arancel, el monopolista nacional no puede cobrar un precio por encima del precio mundial más el arancel sin que haya un diluvio de importaciones. Sin embargo, un contingente aísla el mercado nacional del comercio una vez que se llega a un umbral de importaciones dado, lo que permite que el monopolista cobre el precio de monopolio porque no hay un flujo de importaciones que lo compense.

El caso en que la industria que compite con las importaciones es un oligopolio (es decir, un mercado dominado por un pequeño número de vendedores) resulta más complicado. Si los oligopolistas compiten unos con otros, seguirá siendo cierto que un contingente da a las empresas nacionales mayores posibilidades de ejercer poder de mercado. El precio interno termina siendo superior al precio mundial más el equivalente arancelario del contingente pero menor que el precio de monopolio (Helpman y Krugman, 1989).<sup>26</sup> Si los oligopolistas coluden resulta paradójicamente que el cártel puede cobrar un precio más bajo en el caso de un contingente que en el de un arancel (Rotemberg y Saloner, 1988) porque los cárteles están expuestos a la defección de sus miembros. Cuanto mayor es el precio que cobra el cártel, mayor es la tentación de un miembro de hacer trampa vendiendo más que la parte de la producción total a él asignada. Esta conducta oportunista es racional para un miembro del cártel a pesar del riesgo de ruptura del cártel, en la medida en que el beneficio adicional generado por la trampa sea mayor que el valor presente de la reducción de los beneficios futuros que resultarían del colapso del cártel.<sup>27</sup> Dada la posibilidad de desmembramiento del cártel y los beneficios inferiores que ello implica, los miembros del cártel pueden preferir cobrar un precio inferior que baste para prevenir las defecciones.

### (ii) *Medidas relativas al precio*

En la sección B.1 (b) se examinaron varios ejemplos de medidas relativas a los precios (impuesto interno, subvención a la producción y subvención a la exportación), así como su uso para hacer frente a fallas del mercado (como las externalidades y la asimetría de información) y para modificar las relaciones de intercambio y desplazar los beneficios.

Dado que las externalidades entrañan una situación en la que no se incorpora el beneficio procurado o el daño causado

por una actividad económica determinada en los precios del mercado, las medidas relativas a los precios deberían ser el instrumento preferido para hacer frente a este tipo de falla del mercado. Esas medidas pueden dar por resultado una ampliación o una contracción de las corrientes comerciales. Si hay argumentos legítimos a favor de la protección de una industria incipiente, por ejemplo, una subvención a la producción reduce las importaciones pero mejora también la eficiencia económica al dar a las empresas nacionales tiempo para adquirir experiencia, y ese aprendizaje beneficia a su vez a la industria en su totalidad. Hay en efecto "demasiado" comercio, puesto que el mercado no incorpora en el precio la capacidad de las empresas nacionales de aprender y procurar beneficios a otras empresas de la rama de producción. La situación será diferente si se aplica un impuesto pigouviano para corregir la contaminación a nivel interno y si la rama de producción nacional compite con las importaciones. La producción nacional supera la cantidad socialmente óptima y se genera "demasiado poco" comercio porque el mercado no incorpora en el precio el daño ambiental causado por los productores nacionales. En este caso, el impuesto pigouviano da por resultado que aumenten las importaciones y el bienestar del país importador.

Por su propia naturaleza, las subvenciones a la exportación tienen por fin aumentar el comercio del país que subvenciona. Dejando de lado el ejemplo examinado por Feenstra (1986), si los mercados son perfectamente competitivos, una subvención a la exportación modifica la relación de intercambio en detrimento del país que subvenciona, y reduce su bienestar. Por tanto, el comercio y el bienestar se mueven en dirección opuesta. Pese a la pérdida de bienestar social, es muy posible que ésta sea la política comercial elegida si los responsables de las políticas tienen obligaciones con grupos de productores. Como se señaló antes, una de las predicciones de la literatura sobre la protección en venta es que se dará apoyo a los grupos organizados en el sector de exportación mediante subvenciones a la exportación. Si los mercados son oligopolísticos y las empresas compiten en la cantidad, una subvención a la exportación moverá las ganancias al país que subvenciona y aumentará su bienestar. En este caso, el comercio y el bienestar se mueven en la misma dirección. Si las empresas compiten en el precio, se necesitará un impuesto a la exportación para desplazar los beneficios de la empresa extranjera a la empresa nacional. Dado que un impuesto a la exportación reduce el comercio, el comercio y el bienestar del país que aplica la MNA se mueven en direcciones opuestas.

Aunque no pensamos normalmente en las medidas relativas a los precios cuando hacemos frente a los problemas de asimetría de información, en la sección B.1 (b) hemos visto un ejemplo de cómo puede utilizarse una subvención a la exportación para superar esa falla del mercado. La incertidumbre en el país importador acerca de la calidad de los productos extranjeros actúa como un obstáculo al mercado. La subvención a la exportación permite que el productor extranjero con el producto de alta calidad presente su producto a los consumidores del país importador vendiendo a un precio más bajo. Si hay suficientes consumidores que prefieren el producto de alta calidad, la expansión del comercio irá acompañada de beneficios de bienestar para el país importador.

### (iii) Medidas relativas a la calidad

Como se explicó antes, una medida relativa a la calidad requerirá modificaciones de las características técnicas de los productos importados que pueden ser un obstáculo al comercio o un catalizador del comercio. El requisito de que los exportadores cumplan con las medidas OTC/MSF del país importador puede aumentar los costos del comercio y disminuir sus perspectivas de exportación. Por otra parte, si el cumplimiento de la medida resuelve la incertidumbre acerca de la calidad o la seguridad del producto importado, el aumento de la confianza de los consumidores puede incrementar la demanda del producto y el comercio. Los efectos en el comercio y el bienestar de una medida relativa a la calidad dependen de si encara auténticas fallas del mercado. Si la medida se aplica sólo para proteger a los productores nacionales, disminuirán el comercio y el bienestar en el país importador. Por otra parte, si la medida corrige una falla del mercado existente, es probable que aumente el bienestar, con efectos ambiguos en el comercio.

Supongamos un caso extremo en el que no hay fallas del mercado pero el país importador exige que todos los productos importados cumplan con una nueva medida OTC/MSF.<sup>28</sup> Es posible distinguir dos tipos de costos del comercio que aumentarían a raíz del requisito de cumplir la reglamentación del país importador. El cumplimiento puede aumentar el costo variable de la exportación de modo que cada unidad exportada incurra en un costo adicional. O podría requerir que la empresa exportadora reformara su proceso de producción o mejorara su tecnología. En este caso, independientemente del volumen de las exportaciones, la empresa incurrirá en un monto fijo de gastos si quiere obtener acceso al mercado extranjero.

Un aumento del costo fijo o el costo variable tendrá dos efectos. En primer lugar, disminuirá el volumen de las exportaciones de las empresas que continúen sirviendo al mercado de exportación; esto suele denominarse el margen intensivo del comercio. En segundo lugar, los exportadores menos eficientes ya no podrán cubrir sus costos fijos de exportación y se verán así obligados a abandonar por completo la exportación; esto suele denominarse el margen extensivo del comercio.<sup>29</sup> En los casos en que se imponen medidas OTC/MSF en ausencia de una falla del mercado, habrá una disminución del bienestar social en el país importador. Los consumidores del país importador resultan perjudicados porque se reduce la variedad de los productos cuando algunos exportadores abandonan el mercado y porque los precios aumentan cuando se reduce el volumen del comercio. Esto no quiere decir que no habrá quienes resulten beneficiados en el país importador. Las empresas nacionales pueden resultar beneficiadas porque el abandono de algunos exportadores y las menores ventas de los exportadores restantes reducen la competencia en el mercado interno.

Sin embargo, supongamos que hay una auténtica falla del mercado que entraña asimetría de información. Los consumidores del país importador no están seguros de la seguridad del producto extranjero. Es posible que las empresas del país exportador hayan empezado recientemente a participar en el comercio mundial y tengan poca o ninguna reputación en que apoyarse. Los productores extranjeros saben si su producto es seguro o no, pero los

consumidores del país importador no tienen ninguna razón para confiar en sus alegaciones. En estas circunstancias, es posible que siga habiendo demanda para el producto extranjero, pero es probable que sea escasa. La exigencia de que los productos extranjeros cumplan con las medidas OTC/MSF del país importador puede resolver esta incertidumbre en la mente de los consumidores. Sin embargo, el cumplimiento aumenta el costo de producción de las empresas exportadoras.

En estas condiciones, la reglamentación tendrá dos efectos opuestos en el comercio (véase el recuadro B.5). La necesidad de ajustarse a la nueva reglamentación aumenta el costo del producto importado, lo que tenderá a reducir el volumen de comercio. Sin embargo, el aumento de la confianza de los consumidores en la seguridad del producto extranjero aumentará la demanda de este producto. Aunque es posible que los costos de cumplimiento más elevados obliguen a algunos exportadores a abandonar el mercado, otros utilizarán el hecho de que cumplen la reglamentación como ventaja competitiva y aumentarán su cuota de mercado. En el contexto de los reglamentos sobre la seguridad de los alimentos, por ejemplo, Jaffee y Henson (2004) señalan que las medidas sanitarias y fitosanitarias más rigurosas de los países importadores ricos tienen repercusiones diferentes en la posición competitiva de los países en desarrollo: hacen patente la debilidad de algunos productores pero acentúan la fortaleza básica de la cadena de suministro de otros.

Además, algunos países utilizan los reglamentos de alta calidad y seguridad para colocarse con éxito en los mercados globales. Al igual que en el comercio, el efecto en el bienestar es ambiguo y depende de la intensidad relativa de las fuerzas que actúan sobre los consumidores y los productores nacionales. El mayor costo en que incurren los exportadores extranjeros para cumplir con la medida debería aumentar la producción y los ingresos de los productores nacionales. En el caso de los consumidores, hay dos efectos opuestos: un precio más alto del producto que deberá sopesarse con la mejora de la seguridad o la calidad del producto.

Por último, si bien el recuadro B.5 parece sugerir que un aumento (una disminución) del comercio lleva a un aumento (una disminución) del bienestar, esto no es necesariamente cierto en condiciones más generales. Esto se demuestra en Disdier y Marette (2010), por ejemplo, cuando pese a una reducción del comercio, el bienestar mejora cuando la aplicación de un OTC o una MSF corrige una imperfección del mercado existente. Este resultado es compatible con el argumento de que algunas veces el efecto adverso en el comercio de una MNA es un producto secundario de la persecución de un objetivo legítimo de política pública.

## 2. Elección de MNA habida cuenta de las limitaciones existentes a nivel nacional e internacional

En la subsección anterior se ha visto que, en muchos casos, las medidas no arancelarias, a pesar de que afectan al comercio, son las políticas óptimas que puede adoptar un gobierno para alcanzar un objetivo legítimo de política pública, como la salud y la protección del consumidor. Sin embargo, esas mismas medidas también pueden emplearse

## Recuadro B.5: Efecto de las medidas OTC/MSF en el comercio y el bienestar

Supongamos que un país no produce el producto X y satisface todo su consumo con importaciones. Estos productos importados difieren ampliamente en su calidad y los consumidores no pueden distinguirlos. A causa de esta incertidumbre, la demanda es baja (representada por la línea BD en los gráficos B.1(a) y B.1(b)) y el precio es igual a OW. Las importaciones son iguales a OA. El gobierno del país importador exige entonces que los productores extranjeros apliquen un programa de garantía de la calidad, a falta de lo cual no se permitirá que sus productos se vendan en el país. El cumplimiento aumenta los costos de los productores extranjeros de modo que el precio que cobran pasa de OW a OW'. Sin embargo, los consumidores están ahora seguros de que sólo se venden en el mercado productos de alta calidad, lo cual lleva a un cambio en su demanda, a BD'. Un resultado posible es que las importaciones totales aumenten a OA' a pesar del costo más elevado de los productos importados (véase gráfico B.1(a)). Se pierde algún excedente del consumidor, representado por el área denominada WW'EF, como consecuencia del costo del cumplimiento. Sin embargo, el aumento de la confianza en las importaciones de mayor calidad da por resultado una ganancia igual al área denominada BEC. En términos globales, ha habido un aumento en el bienestar de los consumidores, de modo que en este caso aumentan al mismo tiempo el bienestar social y el comercio. Otro resultado posible entraña una reducción de las importaciones (véase el gráfico B.1(b)). El aumento de la confianza de los consumidores no basta para contrarrestar el costo más elevado del cumplimiento. En este segundo ejemplo, disminuyen a la vez el comercio (de OA a OA') y el bienestar social (la pérdida de WW'EF es mayor que la ganancia de BEC).

Gráfico B.1(a): Efecto de las medidas OTC/MSF en el comercio y el bienestar: ambos aumentan

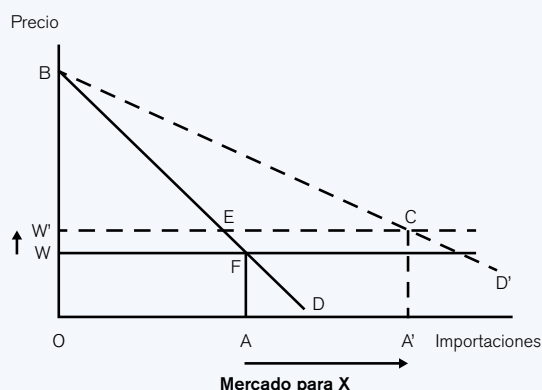
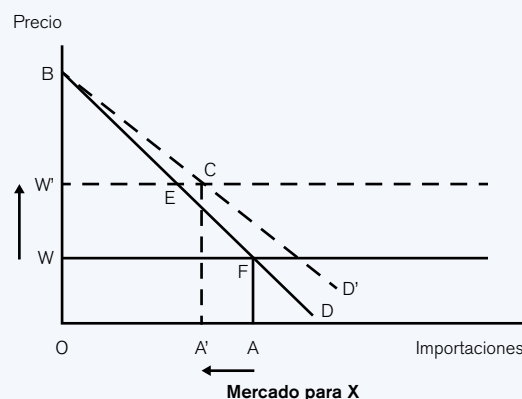


Gráfico B.1(b): Efecto de las medidas OTC/MSF en el comercio y el bienestar: ambos disminuyen



de manera tal que distorsionen el comercio internacional. Para decidir en esas circunstancias si una MNA es inocua, conviene determinar si es probable que su aplicación se deba a motivos relacionados con la competitividad y no a las razones de política anunciadas o, si para alcanzar el objetivo fijado, esa medida puede afectar el comercio más de lo necesario.<sup>30</sup> En la sección B.2 (a) se estudian diversas situaciones hipotéticas que pueden plantearse en un contexto político y económico interno en el que el gobierno podría sentirse inclinado a hacer un uso abusivo de las MNA de esa forma. En la sección B.2 (b) se examina la cuestión de hasta qué punto la elección por el gobierno de medidas de política subóptimas refleja limitaciones que él mismo ha impuesto frente a otras opciones. La cuestión de una posible "sustitución de políticas" puede plantearse cuando los acuerdos comerciales internacionales limitan el empleo de aranceles y de ciertos tipos de MNA pero reglamentan con menos eficacia otras opciones que no son tan eficientes.

## (a) Utilización de MNA y consideraciones de política interna

Una razón importante por la que los gobiernos tratan de alcanzar objetivos de política comercial aplicando medidas

no arancelarias relacionadas con otros objetivos de política pública o, en términos más generales, por la que no eligen la medida más eficiente para lograr esos fines es la falta de transparencia de algunas MNA en lo que respecta a su efecto y propósito últimos. Esa "opacidad" puede hacer que dichas medidas sean más convenientes para intervenciones que responden a motivos políticos cuando no es fácil determinar quiénes serán sus beneficiarios ni cuál será la magnitud de sus efectos. Otras explicaciones de esa elección hacen hincapié en las limitaciones institucionales que inducen a los dirigentes políticos a elegir MNA de determinadas características, incluso cuando esas medidas, en comparación con otras, son económicamente ineficientes.

El hecho de que algunas MNA no tengan un costo variable sino fijo es otro factor que puede explicar por qué un gobierno presionado por determinados grupos puede preferir las MNA a una protección arancelaria. Por último, la existencia del poder de mercado en un contexto de deslocalización (y la posibilidad de extraer beneficios de los exportadores) puede explicar por qué las cuestiones comerciales pueden llevar a los gobiernos, tanto a los que dan prioridad a sus objetivos políticos como a los que se preocupan por el bienestar social, a alterar sus políticas

internas en lugar de limitarse a aplicar medidas en frontera. En los párrafos siguientes se examina cada una de estas explicaciones.<sup>31</sup>

### (i) *Transparencia*

Si bien se ha aducido que, en los sistemas políticos competitivos, los dirigentes políticos que favorecen a determinados grupos de intereses en forma ineficiente no serían reelegidos (Stigler, 1971), en los estudios de economía política se ha prestado cada vez más atención a las formas de intervención del Estado. Según una corriente de esta literatura, los ciudadanos no están bien informados de los efectos de las diversas políticas y del grado de receptividad de los dirigentes políticos ante la presión de los grupos de intereses especiales. Es razonable suponer que los políticos están mejor informados que los ciudadanos acerca de si efectivamente se cumplen las condiciones para aplicar una política destinada a mejorar el bienestar.<sup>32</sup> Además, puede ser cierto que, una vez aplicada una política, los ciudadanos no tengan la certeza de que el gobierno ha actuado en bien del interés público o simplemente se ha dejado influir por grupos organizados que representan intereses especiales.

En particular, como observa Tullock (1983), es posible que se elijan políticas que benefician a esos grupos y que, al mismo tiempo, puedan justificarse por otros motivos ampliamente aceptados, como la protección ambiental, y, por lo tanto, puedan afectar de manera positiva la reputación del gobierno entre el público en general. Esta discordancia de información entre los ciudadanos y el gobierno en lo que respecta a las medidas de política y a las motivaciones de los dirigentes políticos puede hacer que se apliquen "métodos de redistribución ineficientes y 'solapados', en lugar de métodos más transparentes y eficientes" (Coate y Morris 1995: 1212), aun cuando se disponga de estos últimos.

En la esfera de la política comercial, las medidas no arancelarias pueden ser un medio para incrementar los ingresos de los grupos de presión de productores ocultando al público en general los costos conexos y/o los verdaderos beneficios del presunto objetivo de política (por ejemplo, la salud, el medio ambiente).<sup>33</sup> A diferencia de los aranceles, cuyo efecto en los precios y cuyos costos para los consumidores son fácilmente discernibles, una MNA "opaca", como un reglamento sobre medio ambiente, puede proteger de la competencia del exterior y a un sector que compite con las importaciones y, al mismo tiempo, considerarse como una medida de interés público, aun cuando un análisis adecuado de costo-beneficio no revele una ganancia neta de bienestar. La incertidumbre en cuanto a la justificación y el efecto de las distintas políticas no puede explicar por sí sola el empleo de medidas no arancelarias opacas, ya que la competencia entre los dirigentes políticos permitiría al electorado sancionar a quienes aplicaran políticas menos eficientes.

Sin embargo, la situación cambia cuando se tienen en cuenta las posibles "fallas" de un gobierno. Coate y Morris (1995) describen una situación en la que distintas "clases" de dirigentes políticos compiten por ostentar cargos públicos y el electorado no está seguro de cuáles son las intenciones verdaderas de esos políticos. En ese caso, la reputación es un aspecto importante. Los "malos" dirigentes políticos, es decir, aquellos que quieren incrementar los ingresos percibidos por los grupos de intereses especiales a expensas

del público en general, pueden tener un incentivo para aplicar una política "pública" que beneficiará indirectamente al grupo de interés al que desean favorecer, aun cuando ello no se justifique por razones de bienestar nacional, porque favorecer abiertamente a determinados grupos sería más perjudicial para su reputación.<sup>34</sup>

Dicho de otro modo, al incrementar los ingresos de grupos de intereses especiales por medios "opacos" en lugar de hacerlo en forma directa, esos dirigentes políticos limitan las consecuencias negativas para su reputación. Ello se debe a que los votantes no pueden estar seguros de que los "malos" políticos estén haciendo un uso abusivo de determinada política pública, porque los "buenos" adoptarían la misma política, aunque sólo lo harían si produjera una ganancia neta de bienestar general. Como se ha dicho, se da por sentado que los ciudadanos no pueden determinar con ninguna certeza los costos/beneficios globales de la política en cuestión, ni antes ni después de que se aplique. Esta suposición es plausible respecto de las decisiones de política que se adoptan en muchos ámbitos (Coate y Morris, 1995).<sup>35</sup>

Los autores citan específicamente el ejemplo de las subvenciones temporales a la producción que se conceden a las industrias incipientes para promover el aprendizaje en la práctica. El hecho de que estas subvenciones benefician o no al público depende en último término del aprendizaje que generen, y para el ciudadano es difícil verificar si esas subvenciones redundaron en su beneficio. Sturm (2006), se refiere a varias diferencias comerciales recientes relativas a reglamentos medioambientales o sanitarios para construir un modelo similar, en el que la incertidumbre acerca del nivel óptimo de reglamentación permite a los dirigentes políticos brindar una protección encubierta a la industria local y por ende limitar las posibles consecuencias negativas en futuras elecciones.<sup>36</sup> Al igual que Coate y Morris (1995), Sturm (2006) considera que ese "proteccionismo ecológico" (es decir, la aplicación injustificada de una reglamentación sobre un producto habida cuenta del riesgo ambiental limitado) es una falla política, ya que se dispone de instrumentos preferibles desde el punto de vista del bienestar: en este caso, las subvenciones directas a los productores locales. Pero los "malos" dirigentes políticos no los utilizan debido a la repercusión negativa que ello pueda tener en las perspectivas de reelección de los políticos.

En un estudio interesante que complementa el de Coate y Morris (1995), Sturm (2006) también considera las condiciones políticas existentes en el país exportador. Se parte del supuesto de que el país extranjero tiene una ventaja comparativa con respecto al producto en cuestión, y que cumplir una norma ambiental sería más costoso para los productores extranjeros que para los productores nacionales. Los dirigentes políticos del país exportador (tanto los "buenos", es decir, los que asignan máxima prioridad al bienestar social, como los "malos") se opondrían a esa norma debido a su efecto negativo en la relación de intercambio del país. Sin embargo, debido a la misma falla política antes descrita, los "malos" dirigentes políticos del país extranjero se opondrían al cumplimiento de esa norma incluso si el riesgo ambiental fuera suficientemente elevado como para afectar al bienestar de los consumidores de su propio país. Dicho de otro modo, si bien la observancia de la norma ambiental también aumentaría el bienestar en el país exportador, los malos dirigentes políticos seguirían oponiéndose a ella en beneficio de la parte del sector

exportador que representan, situación que el autor denomina "dumping ambiental".

Una situación en la que los dirigentes políticos del país importador aplican un reglamento sobre un producto y los del país exportador no lo hacen (es decir, un posible enfrentamiento sobre la repercusión de la política ambiental en el comercio) puede tener consecuencias para la reputación de esos políticos en cualquiera de los dos países. Si bien es posible que el electorado no pueda determinar si la política ambiental del país extranjero es muy poco estricta o la reglamentación nacional es excesivamente estricta, sí sabe que un desacuerdo acerca de cuál es la política ambiental apropiada implica que al menos uno de los dos gobiernos en el poder es un "mal" gobierno, es decir, inclinado a ceder ante la influencia de los grupos de presión de los productores.

En otras palabras, el "dirigente político que distorsiona la política ambiental ... impone una externalidad negativa a la reputación de su homólogo" (Sturm 2006: 576) y, en consecuencia, un desacuerdo entre el mandatario de un país y un dirigente político respetado de otro país puede dañar la reputación del primero. En la práctica, esto implica que la transparencia y la libre circulación de información sobre políticas y procesos políticos entre los países pueden contribuir a limitar las elecciones de políticas guiadas por intereses especiales.<sup>37</sup> En la sección E se examinan con más detalle las justificaciones de la cooperación en materia de reglamentación pública, en ámbitos como las medidas sanitarias y fitosanitarias y los OTC u otros tipos de MNA, y se destaca la importancia de la transparencia.

## (ii) Limitaciones institucionales

Las limitaciones institucionales pueden hacer que algunas medidas no arancelarias que son menos eficientes desde un punto de vista económico convengan más a los intereses de los dirigentes políticos o de los grupos sociales que tienen influencia política. En primer lugar, la capacidad de un gobierno de encauzar beneficios hacia determinados segmentos importantes del electorado puede ser limitada. Ese gobierno puede carecer de la información necesaria para orientar recursos hacia quienes lo apoyan, o no tener la credibilidad necesaria para mantener esas políticas sin recurrir a una medida no arancelaria ineficiente por otros motivos.

En segundo lugar, si el público elige un nuevo gobierno, los grupos de intereses que apoyaban al gobierno anterior pueden perder influencia. Las discrepancias entre el gobierno y quienes lo apoyan inducen a los dirigentes políticos a tratar de promulgar políticas difíciles de cambiar. Ciertas MNA pueden estar menos expuestas a los vaivenes de la situación política. Por último, la política del gobierno no es "monolítica"; más bien refleja los intereses particulares de distintos departamentos, burócratas y legisladores. Los conflictos intra-gubernamentales pueden crear fricciones que conducen a la aplicación de MNA ineficientes que favorecen a determinados intereses en detrimento de otros.

### Medidas dirigidas a los partidarios políticos

Algunas medidas no arancelarias que son relativamente ineficientes, como un reglamento que distorsiona el mercado,

pueden ayudar al gobierno a orientar sus políticas hacia el sector al que desea favorecer. Concretamente, un gobierno puede preferir una política menos eficiente si su resultado es más previsible. Para ilustrar por qué persisten esas políticas causantes de distorsión, Mitchell y Moro (2006) describen un caso en que la eliminación de una medida comercial ineficiente beneficia a ciertos sectores de la sociedad y perjudica a otros.<sup>38</sup> Los autores parten del supuesto de que la MNA en cuestión es eficiente desde el punto de vista de la información, ya que para compensar a los que se verían perjudicados por la apertura del comercio sería necesario saber en qué medida el daño es causado realmente por la competencia de un mercado extranjero; en cambio, esa información adicional no haría falta para mantener en vigor la MNA. Se supone que la información sobre las pérdidas reales es de carácter privado, es decir, los "perjudicados" por la apertura del comercio tienen un incentivo para exagerar sus pérdidas.

Si al gobierno le preocupa el gasto excesivo en políticas de compensación, puede preferir mantener la MNA en lugar de tomar decisiones sobre las cuantías de la compensación.<sup>39</sup> En ese caso, se parte de la idea fundamental de que es más fácil verificar los efectos de una MNA que los efectos de la apertura del comercio. Este argumento es menos plausible si el costo de una compensación excesiva es bajo o si el gobierno está tan informado acerca de los efectos de esa medida como de los efectos de una política de redistribución más eficiente (o los desconoce en igual medida).

Acemoglu y Robinson (2001) abordan un problema análogo en el ejemplo siguiente. Cuando los agricultores tienen una influencia política considerable, el gobierno puede explorar la posibilidad de transferirles una suma fija (sostenimiento de los ingresos) o por sostener los precios a fin de que ese grupo lo siga apoyando. El sostenimiento de los precios es un instrumento menos eficiente debido a sus efectos en los mercados de productos, y desde el punto de vista del bienestar social, el gobierno debería preferir la transferencia de una suma fija. Sin embargo, pese a sus efectos negativos en los consumidores y el comercio, el gobierno puede preferir el sostenimiento de los precios, que a corto plazo beneficia de manera eficiente a los que son verdaderamente agricultores, ya que la producción agrícola es una condición previa para recibir la subvención. A la inversa, el pago de una suma fija podría ir a un número mayor de beneficiarios que simplemente alegaran o pretendieran ser agricultores (Stigler, 1971).

Además, Acemoglu y Robinson (2001) destacan que el sostenimiento de los precios aumenta los ingresos agrícolas y, a largo plazo, estimula la participación en el sector, lo cual afianza aún más el poder político de los agricultores. Por consiguiente, desde el punto de vista del gobierno, los beneficios de la consolidación del poder político del sector favorecido compensan con creces los efectos de distorsión causados por la política de sostenimiento de los precios.

### Cambios fundamentales de política

En un sistema político competitivo, los gobiernos en el poder cambian, lo cual puede llevar a inversiones de tendencia de las políticas. Desde la perspectiva de un grupo de intereses especiales, algunas disposiciones normativas relativamente más eficientes, como una subvención concedida una sola vez o un arancel, tienen la desventaja de que pueden ser examinados por los nuevos cuerpos legislativos u otros

representantes elegidos. En cambio, ciertas medidas no arancelarias, como las normas sobre productos, pueden ser formuladas y aplicadas por organismos de reglamentación que no se ven afectados por los cambios políticos y no pueden ser objeto de un proceso de renovación periódica. Rubin (1975) observa que esas políticas, duraderas pero ineficientes, pueden ser beneficiosas para los dirigentes políticos porque aumentan el apoyo de los grupos de intereses.

Los políticos que no tienen la certeza de que van a ser reelegidos reciben menos beneficios de los grupos de presión si adoptan políticas a corto plazo y reversibles. No obstante, pueden beneficiarse del apoyo de esos grupos de intereses especiales si adoptan medidas (por ejemplo, normas sobre productos y la correspondiente estructura burocrática para su aplicación) que durarán más tiempo que el que se prevé durarán sus carreras. Las MNA ineficientes que no son objeto de supervisión periódica también requieren menos recursos para influir en el proceso político y, por lo tanto, son menos costosas para los grupos de presión que persiguen objetivos a largo plazo.<sup>40</sup>

### Conflictos intragubernamentales

Incluso en los casos en que los legisladores supervisan periódicamente las reglamentaciones, las negociaciones necesarias para aprobar leyes pueden distorsionar las decisiones del gobierno. Cada legislador debe decidir el modo de asignar recursos a las políticas que benefician a todo el país y aquellas que benefician principalmente a sus representados locales. Puede que los dirigentes políticos sólo consientan en aprobar una política de interés nacional si, por ejemplo, se trata de una subvención a una rama de producción ubicada en el distrito que representan. Si todos los legisladores deben satisfacer intereses especiales, las políticas ineficientes pueden proliferar (Weingast *et al.*, 1981).<sup>41</sup>

Pueden surgir nuevas ineficiencias si cada legislador representa a grupos con intereses opuestos. Dixit *et al.* (1997) han formulado un modelo en el que los grupos de intereses invierten recursos en ejercer presión para que el gobierno siga una política determinada. Al igual que en el caso de los agricultores antes mencionado, la transferencia de sumas fijas en efectivo por el gobierno sería más eficiente desde el punto de vista del bienestar, pero los autores demuestran que la competencia entre distintos grupos de intereses para captar más transferencias puede hacer que la asignación de recursos a las actividades de promoción de interés resulte ineficiente. Este puede ser el motivo por el cual esos grupos tratan de ponerse de acuerdo para apoyar una medida no arancelaria relativamente menos eficiente que no les exija ejercer presión. Si bien esa MNA reduce la eficiencia global, en último término canaliza más recursos hacia los grupos.

El problema de la supervisión también se debe a la falta de coordinación en un mismo gobierno y entre los organismos que formulan y reglamentan las medidas no arancelarias. Debido a que la jurisdicción de los organismos suele determinarse sobre la base de sus funciones, puede ocurrir que una determinada clase de MNA esté a cargo de varios departamentos o comités del gobierno que se superponen. Para formular políticas eficientes se requiere la contribución y la colaboración de varios organismos con distintos intereses institucionales, pero es posible que éstos valoren más un interés particular que un objetivo de política general. En consecuencia, la falta de comunicación o la competencia dentro de una dependencia

puede producir políticas persistentemente ineficientes. Ello significa que, para reformar las MNA de las que se ocupan varios organismos de reglamentación nacionales, y posiblemente subnacionales, quizás sea necesario prestar más atención a las posibles fricciones burocráticas que impiden la colaboración (Gulotty, 2011).

### (iii) *Preferencia de las empresas por las medidas comerciales que generan costos fijos*

En varios estudios económicos recientes sobre la naturaleza diversa de las empresas de un sector determinado en lo que respecta a su productividad y tamaño, se ha llegado a otra explicación de por qué la protección del comercio puede asumir la forma de medidas no arancelarias "internas" en lugar de medidas de protección en frontera. Varias de esas MNA, como las medidas OTC/MSF, tienen un componente importante de costos fijos, ya que es preciso hacer ajustes costosos en la producción, pero los costos unitarios posteriormente se reducen a medida que aumenta la cantidad de productos vendida en el mercado de que se trate.<sup>42</sup>

A diferencia de los gravámenes variables que incrementan los costos de todas las empresas en la misma proporción, los aumentos de los costos fijos afectan a las empresas de distinta forma debido a las diferencias de productividad y tamaño.<sup>43</sup> Por lo tanto, si bien un reglamento técnico sobre un producto afecta tanto a las empresas nacionales como a las extranjeras, los costos fijos que entraña representan una carga mayor para las empresas más pequeñas y menos productivas de ambos países. En consecuencia, las empresas menos eficientes dejarán de ser competitivas y abandonarán el mercado, mientras que las ganancias y las cuotas de mercado de las empresas más productivas y más grandes, tanto en el mercado interno como en el exterior, aumentarán. En última instancia, este tipo de medidas no arancelarias internas sólo beneficia al conjunto del país que las establece si la proporción entre empresas muy eficientes y empresas muy ineficientes es mayor en el mercado interno que en el país exportador (Rebeyrol y Vauday, 2009; Abel-Koch, 2010).<sup>44</sup> Ocurre lo contrario con las medidas en frontera, que siempre penalizan a las empresas extranjeras en beneficio de los productores nacionales.

Por consiguiente, cabe preguntarse en qué circunstancias se adoptará una medida no arancelaria interna en lugar de una medida de protección en frontera. Desde luego, las medidas internas causantes de distorsión, al igual que las medidas en frontera, también pueden tener un efecto negativo en el bienestar de los consumidores. No obstante, como se señala en las subsecciones anteriores, los gobiernos con motivaciones políticas pueden ceder ante la presión de los grupos organizados de productores nacionales. Si suponemos que solo las empresas más grandes y más eficientes tienen los medios necesarios para influir en el gobierno,<sup>45</sup> esas empresas pueden beneficiarse más de la introducción de una MNA interna a expensas de las empresas más pequeñas y menos productivas del país (incluso cuando las empresas competidoras más productivas del exterior también perciban parte de los beneficios) que de la protección en frontera, que resguarda de la competencia extranjera a todas las empresas nacionales (incluso a las que no forman parte de un grupo de presión).

Hay más probabilidades de que se ejerza presión en favor de una norma más estricta sobre un producto cuanto menos se interese el gobierno por el bienestar social y cuanto menor sea el número de empresas extranjeras que operan en el mercado interno. Esto último se debe a que cuando el nivel de comercio ya es bajo (por ejemplo, debido a la presencia de empresas extranjeras en su mayoría ineficientes, o de medidas de protección en frontera), el aumento de las medidas no arancelarias internas tiene un efecto relativamente más importante en la competencia interna. Hasta cierto punto, esto va en contra de lo que cabría esperar, que es la sustitución de políticas, es decir, el aumento de MNA internas cuando se liberalizan las medidas en frontera. Esta cuestión se examina con más detalle en la subsección siguiente, en la que también se presentan datos empíricos en apoyo de la noción de sustitución de políticas.

Con niveles mayores de reglamentación, la ganancia marginal derivada de las MNA internas disminuye (y por ende las contribuciones políticas que están dispuestas a hacer las empresas que hacen presión) y en un momento dado llega a ser menor que la pérdida marginal de bienestar social (a pesar del mayor peso dado a los intereses de los productores organizados). Por esta razón, es posible que se establezcan MNA internas en algún nivel "intermedio".

En cambio, en el caso de las medidas en frontera dirigidas exclusivamente a los productores extranjeros, la ganancia marginal de beneficios de los grupos de presión que representan a los productores nacionales (y las contribuciones políticas correspondientes) no disminuyen con niveles mayores de protección y los grupos de presión a quienes beneficia sobremanera que se mantenga apartada la competencia extranjera y los gobiernos que se preocupan poco por el bienestar social pueden establecer un nivel prohibitivo de protección en frontera, o, al contrario, no establecerán ninguna protección (Abel-Koch, 2010). En síntesis, si bien el autor no considera formalmente la posibilidad de que se ejerza presión en favor de las medidas internas frente a las medidas en frontera de manera simultánea, es interesante señalar que cuando se establecen MNA internas, el conflicto de intereses entre los productores nacionales que enfrentan a un grupo de presión organizado de empresas productivas con los demás puede conducir a la adopción de medidas menos restrictivas que las que se aplicarían si se tratara de medidas de protección en frontera.

#### (iv) *Deslocalización y negociaciones bilaterales*

Debido a la mayor importancia de las redes internacionales de producción en la economía mundial actual y a la fragmentación transfronteriza del proceso de producción, ha sido necesario volver a examinar las repercusiones de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios en el comercio internacional, así como los motivos que incitan la intervención gubernamental. En la sección B.1 se ha señalado que la participación en las cadenas de producción internacionales puede aumentar las imperfecciones del mercado (por ejemplo, las asimetrías de información (Kimura y Ando, 2005) que pueden provocar la intervención normativa, por ejemplo, en relación con el control de la inocuidad y la calidad. En un estudio fundamental sobre el tema, Jones y Kierzkowski (1990; 2000) destacan los efectos que las medidas

gubernamentales relativas a los "enlaces de servicios" que conectan bloques fragmentados de los procesos de producción pueden tener en el comercio de bienes intermedios, sabiendo que el papel de esas medidas es menor cuando la producción de mercancías está integrada y los bienes que se intercambian son productos finales.

En cuanto a las consideraciones de economía política, Grossman y Helpman (1994) indican que el modelo de la protección en venta puede ampliarse fácilmente para abarcar los bienes intermedios importados, sin que ello afecte sus resultados básicos. Se seguiría concediendo protección a los productores de productos finales políticamente organizados y no a los productores de bienes intermedios, ya que los primeros harían presión contra la protección de estos últimos.<sup>46</sup>

Como se ha demostrado en la sección B.1, la fragmentación de la cadena de suministro influye en las razones por las que los gobiernos intervienen y amplía el ámbito de esferas normativas pertinentes, pero también puede traer aparejadas nuevas limitaciones y consideraciones cuando se trata de elegir medidas de política. En una serie de estudios publicados recientemente, Staiger (2012) y Antràs y Staiger (2008) precisan un nuevo mecanismo explícito relacionado con la fragmentación internacional de la cadena de suministro que podría conducir a un aumento de las medidas no arancelarias. En su modelo de deslocalización la determinación de los precios internacionales no se rige por los mecanismos de equilibrio del mercado, sino por negociaciones bilaterales entre proveedores extranjeros y compradores nacionales. Como se señala en la sección B.1, en esas circunstancias lo normal sería que los gobiernos utilizaran los aranceles como instrumento "óptimo" para extraer beneficios de los exportadores extranjeros.<sup>47</sup> Sin embargo, con la deslocalización internacional, aunque el gobierno tenga libertad para utilizar aranceles, se pueden utilizar también otras políticas, incluidas las MNA internas, lo que da lugar a una distorsión de sus niveles eficientes.

La característica principal de la deslocalización internacional que destacan los autores es la naturaleza basada específicamente en una relación que tiene el comercio entre los importadores y sus proveedores extranjeros especializados. La especificidad de los insumos da a los proveedores extranjeros cierto poder de mercado con respecto a los productores que lo importan. Al mismo tiempo, una vez que el exportador ha producido los insumos de acuerdo con las especificaciones del importador y la inversión no puede recuperarse, el importador puede usar su poder de negociación para captar parte de los beneficios del proveedor extranjero. En consecuencia, "precios internacionales están determinados por la negociación bilateral y no por los mecanismos de equilibrio del mercado. Este fenómeno, que en la literatura económica ha venido a llamarse el problema de la "cautividad" ("hold up" problem), conduce a una situación de "subinversión" por parte de los proveedores extranjeros y, en consecuencia, a una oferta de insumos insuficiente para los productores nacionales.<sup>48</sup>

El gobierno nacional se ve sometido entonces a tensión en su objetivo de maximizar el bienestar social: debe ofrecer incentivos a los proveedores de insumos extranjeros para que produzcan más y, al mismo tiempo, debe ayudar a los productores nacionales que importan esos insumos sacar los máximos beneficios en las negociaciones bilaterales con los proveedores extranjeros.

Para tratar de alcanzar estos diferentes objetivos en sus relaciones comerciales con el exterior, el gobierno no sólo ajustará su política arancelaria relativa a los insumos, sino que también tomará medidas con respecto a los productos finales. Hará lo primero para aumentar la oferta de insumos extranjeros y lo segundo para influir en los precios percibidos por los productores y, por ende, en los beneficios a lo largo de toda la cadena de suministro.

Concretamente, Antràs y Staiger (2008) plantean una situación bastante realista en la que un gobierno con motivaciones políticas (es decir, que asigna más peso a los beneficios de los productores) reducirá los aranceles sobre los insumos importados (lo cual tiene un efecto positivo en la oferta), pero procurará aumentar el precio del producto final, por ejemplo, imponiendo un arancel de importación o una subvención a la exportación. Una parte desproporcionada del costo de estas distorsiones recaerá en los consumidores, pero un gobierno que esté suficientemente influenciado por los intereses de los productores organizados puede prestarse a este juego a fin de ayudar a los productores nacionales a aumentar sus beneficios, a pesar de que parte de esos beneficios se disipe a lo largo de la cadena de suministro y hacia los proveedores de insumos extranjeros.

Partiendo de este enfoque, Staiger (2012) construye un modelo en el que el gobierno, en una situación en que se entablan negociaciones bilaterales con los productores extranjeros, aplica a un mismo producto medidas no arancelarias además de aranceles a fin de maximizar el bienestar social.<sup>49</sup> En ese modelo, el consumo de un producto que es objeto de negociaciones bilaterales cuando es importado y también se produce en el país tiene un efecto adverso en el medio ambiente. Se establece un impuesto al consumo para "internalizar" esta externalidad ambiental, es decir, para reducir el consumo excesivo del producto debido a que los consumidores no tienen en cuenta el daño ambiental que se causa a otros. Se puede demostrar entonces que el nivel del impuesto al consumo interno utilizado para remediar la externalidad ambiental, sería "ineficiente", ya que parte del costo del impuesto recaería en el proveedor de insumos extranjero.

Concretamente, en determinadas condiciones, la situación del país importador puede mejorar si se reducen los aranceles de importación del producto en cuestión y se aumenta el impuesto al consumo interno. Ello se debe a que, en el modelo de Staiger, la reducción de los aranceles afectan directamente a las decisiones sobre precios y producción de las empresas exportadoras. En cambio, para los consumidores disminuye la "utilidad" de incrementar el consumo de ese mismo producto, lo que indica que el impuesto no modifica su comportamiento de manera lineal.

Si bien el impuesto induce en parte a los consumidores a reducir el consumo, la carga del impuesto recae parcialmente en los productores extranjeros porque los precios al productor bajan.<sup>50</sup> Por medio de este mecanismo, el gobierno puede asegurar una determinada oferta del producto de que se trate rebajando los aranceles y reduciendo al mismo tiempo las ganancias de los productores extranjeros en beneficio de los importadores nacionales. Este ajuste cesa cuando la distorsión de la demanda interna, habida cuenta de los costos y beneficios marginales que entraña contener la externalidad ambiental, llega a ser excesiva en términos de bienestar social. Si bien en Staiger (2012) las razones por

las que el gobierno adopta MNA en esas circunstancias se examinan en relación con un impuesto al consumo interno (como instrumento de fijación de precios detallado y enfocado en un producto), el autor explica brevemente que los fundamentos lógicos de esta hipótesis también podrían aplicarse a otros tipos de MNA "internas", como las medidas OTC. En particular, afirma que, en la práctica, los gobiernos, en lugar de establecer impuestos diferenciados sobre distintos bienes, tienden a aplicar impuestos uniformes sobre las ventas o sobre el valor añadido respecto de amplias gamas de productos. Muestra que en los casos en que no se pueden imponer gravámenes internos a los productos o en que esos gravámenes son difíciles de aplicar, la deslocalización y la negociación bilateral pueden crear una situación en la que las normas sobre productos serán ineficientes por ser demasiado estrictas.

## (b) Utilización de medidas no arancelarias y limitaciones internacionales

Los gobiernos pueden utilizar un gran número de políticas para alcanzar un objetivo dado. En el caso de una falla del mercado, la política "óptima" para eliminar una distorsión será la que neutralice la causa de la distorsión directamente. Por ejemplo, si la producción interna de determinado producto está vinculada a externalidades positivas para una economía, la política "óptima" será una subvención a la producción, ya que el efecto positivo de esa medida en el bienestar es mayor que el de un arancel a las importaciones. ¿Qué ocurre entonces en una situación en la que una economía sufre una distorsión interna (por ejemplo, una externalidad) pero también tiene un poder monopolístico sobre el comercio, porque puede influir en el precio mundial del producto en cuestión? En un contexto de ausencia de cooperación, las dos políticas "óptimas", o más eficientes, que adoptaría el gobierno serían una medida no arancelaria que no causara distorsión, en el primer caso, y un arancel adecuado en el segundo caso (Bhagwati y Ramaswami, 1963). Sin embargo, puede ocurrir que los gobiernos no adopten siempre las medidas "óptimas" o más eficientes.

En la sección anterior se ha mostrado cómo los gobiernos pueden optar por perseguir objetivos de política comercial utilizando medidas no arancelarias en lugar de aranceles, incluso cuando esta última medida, que es más eficiente, esté a su alcance. Esto se atribuye a factores institucionales, a la falta de transparencia de algunas MNA, al hecho de que algunas de ellas no entrañan costos variables sino fijos y a la existencia de poder de mercado en un contexto de deslocalización. Sin embargo, también es posible que los gobiernos no tengan siempre a su disposición las medidas más eficientes. En esta sección se examina la utilización de MNA a la luz de las limitaciones impuestas por los acuerdos comerciales internacionales, tanto multilaterales como regionales.

### (i) Limitaciones a nivel internacional

Bajo los auspicios del GATT/OMC, los últimos 60 años han sido testigo de una drástica reducción de los obstáculos arancelarios a nivel multilateral debido a la concertación de acuerdos que exigen que los miembros respeten las consolidaciones arancelarias negociadas, es decir, unos niveles máximos para los aranceles aplicados. Si los miembros establecen aranceles superiores al nivel consolidado, pueden verse envueltos en una costosa diferencia iniciada por otro miembro. Otras medidas de política comercial también se ven afectadas por limitaciones

análogas; por ejemplo, ciertas medidas no arancelarias como los contingentes de importación y exportación y las subvenciones a la exportación en general están prohibidas, aunque su utilización está permitida por motivos "legítimos" en casos concretos. Incluso en el marco de acuerdos comerciales preferenciales (ACPR), los países acuerdan aranceles preferenciales entre ellos, y en el marco de uniones aduaneras un arancel externo común, de forma que la no aplicación de esos aranceles podría dar lugar a costosas medidas de retorsión por parte de otros miembros de los acuerdos.

A diferencia de lo que ocurre con las medidas en frontera, someter explícitamente a disciplinas las medidas no arancelarias internas en el marco del sistema comercial multilateral, por ejemplo, es más difícil, por varias razones. En primer lugar, las MNA suelen ser menos transparentes. En segundo lugar, como se señala en la sección A, en muchos casos son sumamente complejas y específicas para cada país, lo cual significa que es probable que en la formulación de normas generales para someterlas a disciplinas pertinentes participen distintas entidades que no están acostumbradas a coordinarse con las demás. En tercer lugar, si bien las MNA pueden tener efectos comerciales adversos, algunas están relacionadas con objetivos legítimos de política pública. A pesar de esas dificultades, las MNA no escapan totalmente a la reglamentación porque, si así fuera, los miembros de un acuerdo comercial podrían dejar sin efecto las restricciones arancelarias negociadas, por ejemplo, estableciendo impuestos sobre las ventas diferentes para los productos importados y los nacionales (Horn, 2006). Naturalmente, en la medida en que los países pueden utilizar MNA en sectores abiertos a la competencia de las importaciones para reducir las corrientes comerciales, pueden socavar los compromisos asumidos previamente en materia de política comercial (Bajona y Ederington, 2009).

## (ii) Sustitución de políticas

Es probable que a medida que los países concluyen rondas sucesivas de acuerdos comerciales que limitan su capacidad de alcanzar objetivos comerciales mediante políticas comerciales (aranceles y ciertas medidas no arancelarias en frontera), vean en otras de esas medidas, incluidas las internas, herramientas atractivas para manipular la relación de intercambio de modo que los costos se transfieran a los exportadores extranjeros. En otras palabras, los gobiernos tendrán incentivos para distorsionar sus MNA como medio secundario de proteger a las ramas de producción que compiten con las importaciones (Copeland, 1990; Ederington, 2001; Bagwell y Staiger, 2001; Bajona y Ederington, 2009). En este contexto, se ha opinado incluso que hay una "ley de protección constante" (Bhagwati, 1988).

Según Anderson y Schmitt (2003), cuando los aranceles se someten a restricciones en un contexto de cooperación, los contingentes serían la medida preferida entre todas las MNA en frontera para los gobiernos que buscan medidas alternativas. Es probable que las políticas antidumping sólo se utilicen cuando el empleo de contingentes también esté suficientemente limitado en virtud de acuerdos internacionales.<sup>51</sup>

De igual modo, si un gobierno no puede responder a las presiones de la competencia del exterior restringiendo unilateralmente el acceso al mercado con un aumento de su arancel, puede inclinarse por imponer una MNA interna. Por

ejemplo, podría resultarle atractiva la posibilidad de mejorar la posición relativa de una empresa nacional en lo que respecta a los costos liberalizando los reglamentos técnicos aplicables a la rama de producción que compite con las importaciones y restringiendo así el acceso a los proveedores extranjeros. Algunos proveedores extranjeros que exportan a esos mercados podrían llegar a rebajar sus precios para seguir compitiendo con los productores nacionales.<sup>52</sup> Pero incluso esa modificación de la relación de intercambio hace que los productores extranjeros absorban parte de los costos del debilitamiento de los reglamentos técnicos internos (Bagwell *et al.*, 2002). Por lo tanto, en vista del desmantelamiento de los obstáculos al comercio, ese desplazamiento de los costos de la reglamentación podría desembocar en una "carrera a la baja", en la que los gobiernos, en aras de la competitividad internacional, podrían verse inducidos a liberalizar los reglamentos técnicos aplicables a las ramas de producción que compiten con las importaciones. Son ejemplos prominentes la reglamentación del trabajo y la relativa al medio ambiente (Bagwell y Staiger, 2001; Bagwell *et al.*, 2002).

Según Bagwell *et al.* (2002), la verdadera causa de esa "carrera a la baja" no es que la debilidad de la reglamentación técnica extranjera genere presiones competitivas que inducen a rebajar las reglamentaciones internas hasta hacerlas ineficientes. La causa reside más bien en las imperfecciones de los derechos de propiedad de los compromisos de acceso a los mercados contraídos en los acuerdos comerciales: un gobierno no tiene libertad para adaptar su conjunto de políticas mientras mantenga los compromisos que ha asumido en ese ámbito. Por ejemplo, si un gobierno endurece las prescripciones técnicas en el sector que compite en el mercado de importación, ese sector estará sometido a una mayor presión competitiva del exterior. Sin embargo, debido a que la política comercial está limitada por un acuerdo internacional, el gobierno no podrá aumentar su arancel (sin ser sancionado) y mantener su compromiso de acceso a los mercados.

Cabe señalar la posibilidad de que, en lugar de desencadenar una "carrera a la baja", el aumento de las limitaciones de la política arancelaria impuestas por los acuerdos internacionales vaya acompañado de un endurecimiento de la reglamentación técnica. Es posible que el incentivo para desplazar los costos a nivel internacional descrito más arriba haga surgir en los gobiernos la tendencia a imponer una reglamentación técnica nacional más estricta si a la empresa del sector que compite con las importaciones le resulta más fácil cumplirla, por ejemplo, si la reglamentación técnica mejora su posición relativa con respecto a los costos (Staiger y Sykes, 2011). Pero incluso en los casos en que un reglamento técnico incrementa más los costos de producción para las empresas extranjeras que para las empresas nacionales, la sustitución de reglamentos técnicos por aranceles limitados por un acuerdo internacional dista mucho de ser un proceso sencillo.

En un estudio reciente, Essaji (2010) considera dos hipótesis. En primer lugar, cuando los aranceles son prohibitivos y, por lo tanto, una ligera reducción del arancel permite una participación mínima de la empresa extranjera, los gobiernos probablemente tendrán un incentivo para endurecer los reglamentos técnicos. Ello se debe a que el recorte del arancel aumenta el beneficio marginal de la reglamentación: como se abaratan las importaciones, la reglamentación se

convierte en un instrumento para mejorar la posición relativa de la empresa nacional con respecto a los costos y por ende aumentar sus beneficios. Al mismo tiempo, al agravar los costos de producción de la empresa extranjera aumentar y reducir las importaciones, la reglamentación técnica hace que se reduzcan los ingresos arancelarios. Por consiguiente, si el gobierno asigna importancia a esos ingresos, no está muy claro cuál sería la medida normativa óptima frente a los recortes de los aranceles. No obstante, los aranceles prohibitivos son cada vez menos frecuentes.

En segundo lugar, en una situación en la que la empresa extranjera ya tiene una presencia considerable en el mercado, la relación entre los recortes arancelarios, que acentúan la penetración extranjera aún más, y el endurecimiento de los reglamentos técnicos es más tenue. Los reglamentos técnicos reducen el excedente del consumidor. Pero la reducción de los aranceles reduce el efecto marginal de la reglamentación en ese excedente porque hace que bajen los precios que paga el consumidor. De igual modo, si bien la reglamentación hace que los beneficios se desplacen a las empresas nacionales, los recortes arancelarios, al abaratar las importaciones, reducen el efecto marginal de la reglamentación en los beneficios de esas empresas.

Teniendo en cuenta lo que antecede, si el gobierno sólo asigna importancia al excedente del consumidor y a los beneficios de las empresas nacionales, respondería a los recortes de aranceles suavizando los reglamentos técnicos. Esto parece indicar que, puesto que las limitaciones al empleo de aranceles debilitan la eficacia de esos reglamentos como instrumentos, los aranceles y los reglamentos técnicos son en realidad complementarios. Pone de relieve que lo que cuenta en la sustitución de políticas no es el efecto directo de las medidas, sino la forma en que el debilitamiento de una medida afecta a la eficacia marginal de la otra. La respuesta del gobierno es más ambigua cuando éste se preocupa también por los ingresos arancelarios y las externalidades negativas del consumo.

Una reducción de los aranceles, consolidada en virtud de un acuerdo internacional, intensifica el efecto marginal de la reglamentación en la externalidad del consumo, porque sigue siendo el único instrumento disponible para reducir la demanda en la economía. De igual modo, la reducción de los aranceles intensifica ese efecto en el incremento de los ingresos arancelarios; las limitaciones para poder aumentar los aranceles implican que el gobierno sólo puede influir en las importaciones y, por consiguiente, en los ingresos arancelarios, modificando los reglamentos técnicos. Por lo tanto, si el efecto de la reglamentación en la externalidad del consumo es considerable y/o el tipo inicial del arancel es elevado, el aumento de la capacidad de la reglamentación de reducir la externalidad y aumentar los ingresos arancelarios en términos nominales puede compensar la reducción de sus efectos marginales en los beneficios de las empresas nacionales y el excedente del consumidor. En esta situación, los gobiernos pueden responder a las reducciones de los aranceles imponiendo prescripciones técnicas, es decir, mediante la sustitución de políticas.

Las constataciones de Essaji (2010) parecen indicar que puede que la proliferación de reglamentos técnicos en los últimos años se deba al deseo de proteger los beneficios de las empresas nacionales cuando los aranceles están limitados por un acuerdo internacional, sino que más bien responda al hecho de que cada vez se tiene más conciencia

de las externalidades del consumo. Los gobiernos sólo tendrán un incentivo para reforzar los reglamentos técnicos si el beneficio marginal neto de la reglamentación aumenta a medida que se reducen los aranceles.

### (iii) ¿Qué indican los datos disponibles?

Se han hecho estudios empíricos que utilizan métodos estadísticos formales para analizar la cuestión de si las limitaciones impuestas por los acuerdos comerciales internacionales o bilaterales a la capacidad de un gobierno de fijar aranceles puede inducir a algunos países a sustituir éstos por medidas no arancelarias. Goldberg y Pavcnik (2005), utilizando datos sobre Colombia de mediados del decenio de 1980 (y principios del decenio de 1990), constataron que había una correlación positiva entre los aranceles y las MNA, es decir, que los aranceles no habían sido sustituidos simplemente por MNA sino que se habían reducido.

Kee *et al.* (2009), analizan datos relativos a una amplia muestra representativa de países (91) correspondientes a un período más reciente (principios del decenio de 2000) y constatan que el equivalente *ad valorem* (EAV) medio de las medidas no arancelarias parece aumentar con el PIB per cápita. Sin embargo, también observan que el nivel global de protección disminuye con el PIB per cápita, debido principalmente a que los niveles medios de los aranceles tienden a disminuir considerablemente a medida que los países se enriquecen. Esto parece indicar que, en general, los aranceles pueden sustituirse por MNA. Las constataciones hechas por esos autores a nivel de línea arancelaria, donde hay una correlación negativa entre los aranceles y los EAV de las MNA, corroboran esta hipótesis. De igual modo, Broda *et al.* (2008) muestran que cuando los compromisos arancelarios asumidos en el marco del GATT y la OMC limitaron la capacidad de los Estados Unidos de utilizar los aranceles para manipular la relación de intercambio, ese país estableció MNA considerablemente más estrictas en los sectores que competían con las importaciones, en los que tenían más capacidad para influir en los precios de los exportadores extranjeros.

En un estudio más reciente, Limao y Tovar (2011), utilizando datos sobre aranceles y MNA relativos a unos 5.000 productos, estudian la variación de las limitaciones arancelarias generadas por los dos instrumentos utilizados con más frecuencia para asumir compromisos: los acuerdos comerciales multilaterales y los acuerdos comerciales preferenciales (ACPR). Cabe destacar que los autores establecen la existencia de un efecto causal de las limitaciones arancelarias resultantes en el empleo de MNA, que no es una mera correlación en la que pueden influir otros factores. Considérese lo siguiente: las diferencias de tamaño entre los Estados miembros de un ACPR que es una unión aduanera hacen que el arancel externo común esté determinado por los aranceles del miembro de mayor tamaño. Ello puede generar un gran cambio en los aranceles del miembro más pequeño que probablemente sea "exógeno", es decir, independiente de otros factores determinantes de la política comercial de ese país. Este argumento es pertinente para el análisis de Limao y Tovar (2011) porque esos investigadores centran su atención en un solo país, Turquía, que tuvo que adoptar los aranceles preexistentes de la UE para un gran número de productos. Por tanto, si el arancel común de la UE limitó la capacidad de Turquía en cuanto a la fijación de aranceles, este hecho podría haber tenido un

efecto causal en la protección a través de la adopción de medidas no arancelarias con respecto a exportadores que no eran de la UE. Limao y Tovar (2011) obtienen datos que confirman la sustitución de políticas; los compromisos arancelarios impuestos por conducto de la OMC y el ACPR con la Unión Europea aumentan las probabilidades de que Turquía adopte MNA. Esos autores también constatan que la probabilidad y el carácter restrictivo de las MNA de Turquía aumenta cuanto más rigurosos son esos compromisos arancelarios. Además, cabe señalar que los autores constatan una sustitución de políticas imperfecta, lo cual querría decir que los compromisos arancelarios, si bien han sido compensados en parte por MNA más estrictas, pueden haber reducido la protección total.

En los estudios a los que se alude más arriba se analiza un amplio conjunto de medidas no arancelarias, entre ellas normas nacionales sobre productos, reglamentos técnicos y restricciones voluntarias de las exportaciones. Hay también estudios en los que se analiza un posible efecto de sustitución entre los aranceles y un tipo determinado de MNA, a saber, las iniciaciones de investigaciones antidumping. Feinberg y Reynolds (2007) evalúan datos sobre 24 países (17 países en desarrollo y 7 países desarrollados) correspondientes al período 1996–2003 y constatan que los compromisos de liberalización del comercio asumidos en la Ronda Uruguay –medidos por los cambios de los aranceles consolidados– tienen un efecto positivo y estadísticamente significativo, pero reducido, en la probabilidad<sup>53</sup> de que un Miembro de la OMC recurra a la protección antidumping. También emplean un modelo de simulación para mostrar que si no se hubieran reducido los aranceles en la Ronda Uruguay, el porcentaje de asuntos antidumping entre 1996 y 2003 habría sido un 23 por ciento más bajo. Cuando sólo consideran los asuntos antidumping planteados por el conjunto de países en desarrollo de la muestra, Feinberg y Reynolds (2007) constatan que la promesa de una reducción de los aranceles en el marco de la Ronda Uruguay tiene un efecto positivo mucho mayor. Esto se aplica tanto a la probabilidad de que un país recurra a la protección antidumping como al número total de solicitudes de investigaciones antidumping presentadas por los países.

Sin embargo, es preciso analizar con cuidado lo que antecede antes de interpretarlo como prueba de la sustitución de políticas. En la Ronda Uruguay, los países en desarrollo no redujeron los aranceles efectivamente aplicados. Su contribución consistió en reducir la disparidad entre los tipos consolidados (el límite máximo) y los aplicados (el "excedente de consolidación") al comprometerse a mantenerse en los tipos consolidados más bajos. Pero lo que afecta a las empresas en la práctica son los aranceles aplicados, que son muy distintos de los consolidados, especialmente en las economías en desarrollo.

Con respecto al grupo de países desarrollados de la muestra, Feinberg y Reynolds (2007) constatan que los compromisos de reducción arancelaria asumidos en el marco de la Ronda Uruguay están vinculados a una menor frecuencia en la actividad antidumping. Según los autores, este resultado sorprendente puede ser una señal de que se han ido adoptando gradualmente otras medidas de protección, como OTC y MSF. También puede atribuirse a toda una serie de variables omitidas, como la creciente importancia de los servicios y la IED, que podrían haber hecho que las empresas de esas economías prestaran menos atención a los instrumentos antidumping (Feinberg y Reynolds, 2007).

Dadas las limitaciones del estudio descrito *supra*, es difícil determinar si los compromisos de reducción arancelaria asumidos en la Ronda Uruguay han tenido un efecto causal en la actividad antidumping.

Más recientemente, Moore y Zanardi (2011), utilizando datos relativos a 35 países (29 países en desarrollo y 6 países desarrollados) correspondientes al período 1991–2002, también examinan la relación entre la apertura del comercio sectorial y las iniciaciones de investigaciones antidumping ulteriores.<sup>54</sup> Sin embargo, a diferencia de Feinberg y Reynolds (2007), los autores analizan los aranceles aplicados en lugar de los consolidados. Además, tienen en cuenta otros factores que pueden afectar a esas iniciaciones, incluyen un conjunto más amplio de países importadores y exportadores, abarcan un período más largo, se centran en sectores industriales más desagregados y utilizan una base de datos antidumping más completa.

En general, Moore y Zanardi (2011) constatan que las reducciones de los aranceles aplicados no aumentan la probabilidad de que se solicite la iniciación de una investigación antidumping. Pero en el caso de un pequeño grupo de países en desarrollo que han utilizado medidas antidumping frecuentemente en los últimos años, los datos obtenidos son prueba de la sustitución de políticas: un efecto estadísticamente significativo de la apertura del comercio en la probabilidad de solicitudes de iniciación de investigaciones antidumping. En esta submuestra, el aumento de una desviación típica de la liberalización arancelaria da por resultado un aumento de aproximadamente un 25 por ciento de la probabilidad de que se observe una iniciación de una investigación antidumping. La ausencia de un "efecto de sustitución" estadísticamente significativo en el caso de los demás países en desarrollo o de los seis países desarrollados incluidos en la muestra posiblemente se deba al hecho de que los primeros presentaron un número relativamente reducido de solicitudes de investigaciones antidumping, en tanto que los segundos ya tenían unos tipos arancelarios muy bajos en todo el período abarcado por el análisis.

Los resultados de Moore y Zanardi (2011) se ven corroborados por los estudios recientes de Bown y Tovar (2011) sobre las reformas comerciales emprendidas por la India en el decenio de 1990. Estos investigadores constatan que, teniendo en cuenta otros factores, para principios del decenio de 2000 la utilización de salvaguardias y medidas antidumping había aumentado respecto de los productos que habían sido objeto de recortes arancelarios más importantes como consecuencia de la reforma del comercio. En particular, muestran que la probabilidad de iniciar una investigación antidumping y un procedimiento en materia de salvaguardias es un 50 por ciento mayor como resultado de un aumento de una desviación típica de la apertura del comercio.

Las bases de datos sobre preocupaciones comerciales específicas creadas por la Secretaría de la OMC (que se examinan en detalle en la sección C.1) se han utilizado para aclarar si es posible que en el período de 1995–2010 se hayan aplicado aranceles y medidas sobre OTC/MSF como políticas sustitutivas.<sup>55</sup> Aplicando un análisis cuyo enfoque es similar al de Kee *et al.* (2009), que tratan de establecer una correlación "neta" (y no un vínculo causal) entre los aranceles y los equivalentes *ad valorem* estimados de las medidas no arancelarias,<sup>56</sup> los resultados obtenidos indican que hay algunas pruebas de que los aranceles pueden haber

**Recuadro B.6: Sustitución de políticas – información obtenida de las bases de datos sobre preocupaciones comerciales específicas**

A partir de información obtenida de las bases de datos sobre preocupaciones comerciales específicas, se ha calculado la tasa de cobertura (la proporción del comercio abarcada por una MSF o una medida sobre OTC) y la tasa de frecuencia (la proporción de líneas de productos abarcadas). Las tasas de frecuencia y de cobertura son medidas basadas en catálogos que no captan necesariamente el grado en que una medida restringe el comercio. Sí indican qué volumen de comercio se ve afectado por esa medida.<sup>57</sup> Se han calculado esas medidas para cada combinación de país que mantiene (el país que mantiene la medida objeto de la preocupación comercial específica), sector del SA2 (una clasificación a nivel de 2 dígitos en el Sistema Armonizado) y año. Para analizar la cuestión de si hay pruebas de que los aranceles han sido sustituidos por MSF u OTC, se ha estimado el siguiente modelo econométrico:

$$y_{ijt} = \beta_1 \ln(\text{tar})_{ijt} + \varepsilon_{ijt}$$

donde  $y$  es el (logaritmo) de la tasa de cobertura (o del índice de frecuencia) del país que mantiene  $i$ , en el sector del SA2  $j$ , en el año  $t$ , y  $\text{tar}$  es el arancel medio aplicado (logarítmico) en el sector  $j$ . A continuación se han agregado progresivamente a este modelo de referencia los efectos fijos de año, país, sector y país-sector.

Como se señala en el cuerpo del informe, con la regresión estimada no se pretende determinar la existencia de una relación causal, sino más bien de una correlación "neta" entre los aranceles y las medidas sobre OTC o MSF. Es análoga a la calculada por Kee *et al.* (2009), que al considerar las variaciones en cada país y sector obtienen pruebas de sustitución entre los aranceles y las medidas no arancelarias. En cambio, en las bases de datos sobre preocupaciones comerciales específicas también hay una variación temporal, que permite al usuario determinar la variación en cada país y sector y en el tiempo, utilizando un conjunto más detallado de efectos fijos que el de Kee *et al.* (2009).

En el cuadro B.1 figuran los resultados de las regresiones. En las columnas (1) (tasa de cobertura) y (5) (índice de frecuencia) no se incluye ningún efecto fijo. En las columnas (2) y (6) se añaden los efectos fijos de país y de año. En las columnas (3) y (7) se añaden los efectos fijos de sector. Por último, en las columnas (4) y (8) figuran los efectos fijos de año y de país-sector.

En la parte superior del cuadro figuran los resultados correspondientes a las preocupaciones comerciales específicas relativas a MSF. El coeficiente del arancel es negativo (como lo sería si las MSF y los aranceles fueran sustituibles entre sí) pero no es siempre significativo. En particular, no es significativo respecto de la tasa de cobertura en la especificación preferida que incluye los efectos fijos de año y de sector-país (columna 4)). En general, hay pocos elementos que prueben que los aranceles y las MSF se sustituyen recíprocamente.

Sin embargo, los resultados de las regresiones efectuadas con preocupaciones relativas a OTC revelan una pauta más clara de sustitución entre los aranceles y las medidas sobre OTC (véase la parte inferior del cuadro B.1). Al igual que en el estudio de Kee *et al.* (2009), el coeficiente pasa de positivo a negativo a medida que se incluyen más efectos fijos. Es negativo y estadísticamente significativo – tanto en la regresión en que se utiliza la tasa de cobertura como en la que se utiliza el índice de frecuencia como variable dependiente – cuando se añaden efectos fijos del factor tiempo y de país-sector (véanse las columnas (4) y (8)).

sido sustituidos por medidas sobre OTC, pero muy pocos datos que prueben que los aranceles han sido sustituidos por medidas sanitarias y fitosanitarias (véase el recuadro B.6). Este resultado es acorde con lo esperado: las MSF abarcan un sector relativamente reducido de la sanidad y la seguridad que suele estar directamente relacionado con la protección del consumidor y puede ofrecer menos posibilidades para la sustitución de políticas que el conjunto más amplio de medidas sobre OTC.

En conclusión, la utilización de medidas no arancelarias menos eficientes en lugar de aranceles se ve facilitada por el hecho de que, si bien las consolidaciones de los aranceles de importación son rígidas, someter explícitamente a las disciplinas MNA en el marco de acuerdos comerciales internacionales resulta más difícil, porque son menos transparentes. Además, algunas de ellas pueden utilizarse para responder a preocupaciones legítimas de política (la salud, el medio ambiente, etc.), lo cual permite encubrir la intención potencialmente proteccionista de una medida. Pero, ¿los gobiernos optan por excluir las MNA de esos acuerdos internacionales? Y, en ese caso, ¿qué es lo que determina esa elección?

En la obra sobre el comercio se proponen varias posibilidades. La decisión de excluir esas medidas simplemente puede obedecer al costo de elaborar y hacer cumplir un acuerdo que abarque una gran variedad de MNA internas (Horn, 2006; Horn *et al.*, 2010). También puede atribuirse a la incertidumbre acerca de las circunstancias que prevalecerán durante el período de vigencia del acuerdo, y a la dificultad, por ese motivo, de prever todas las necesidades que puedan plantearse en materia de reglamentación (Battigalli y Maggi, 2003). Hay otras explicaciones posibles.

El hecho de que las MNA no estén explícitamente reglamentadas puede ser una "cláusula de escape" para los miembros de los acuerdos, que les brinda la flexibilidad necesaria para mantener un acuerdo de aplicación automática en un mundo inestable (Bagwell y Staiger, 1990). Puede incluso ocurrir que los gobiernos aumenten su poder de negociación frente a los grupos de intereses especiales comprometiéndose a limitar los aranceles mediante acuerdos internacionales y utilizando luego en su lugar MNA menos eficientes (Limao y Tovar, 2011). Por último, tal vez los países deseen mantener cierto margen de actuación en cuestiones

Cuadro B.1: Tasas de cobertura e índices de frecuencia de preocupaciones comerciales específicas y aranceles

|                      | MSF                    |           |            |            |                           |           |            |            |
|----------------------|------------------------|-----------|------------|------------|---------------------------|-----------|------------|------------|
| Variable dependiente | Tasa de cobertura (Ln) |           |            |            | Índice de frecuencia (Ln) |           |            |            |
|                      | (1)                    | (2)       | (3)        | (4)        | (5)                       | (6)       | (7)        | (8)        |
| Arancel (Ln)         | -0,00847               | -0,0250   | -0,0911*** | -0,0256    | -0,0444***                | -0,0125   | -0,0906*** | -0,0598*** |
|                      | (0,00886)              | (0,0159)  | (0,0143)   | (0,0242)   | (0,00909)                 | (0,0155)  | (0,0139)   | (0,0193)   |
| Efectos fijos:       |                        |           |            |            |                           |           |            |            |
| País                 | No                     | Sí        | Sí         | Sí         | No                        | Sí        | Sí         | Sí         |
| Sector               | No                     | No        | Sí         | Sí         | No                        | No        | Sí         | Sí         |
| Tiempo               | No                     | No        | Sí         | Sí         | No                        | No        | Sí         | Sí         |
| País-sector          | No                     | No        | No         | Sí         | No                        | No        | No         | Sí         |
| Observaciones        | 3.259                  | 3.259     | 3.259      | 3.259      | 3.259                     | 3.259     | 3.259      | 3.259      |
| R-cuadrado           | 0,000                  | 0,160     | 0,337      | 0,279      | 0,006                     | 0,223     | 0,431      | 0,330      |
| Número de id         | 223                    |           |            |            | 223                       |           |            |            |
|                      | OTC                    |           |            |            |                           |           |            |            |
| Variable dependiente | Tasa de cobertura (Ln) |           |            |            | Índice de frecuencia (Ln) |           |            |            |
|                      | (1)                    | (2)       | (3)        | (4)        | (5)                       | (6)       | (7)        | (8)        |
| Arancel (Ln)         | 0,0215***              | 0,00642   | -0,0126*** | -0,0439*** | 0,0234***                 | 0,0150*** | -0,00512   | -0,0394*** |
|                      | (0,00308)              | (0,00417) | (0,00453)  | (0,0113)   | (0,00334)                 | (0,00425) | (0,00460)  | (0,0123)   |
| Efectos fijos:       |                        |           |            |            |                           |           |            |            |
| País                 | No                     | Sí        | Sí         | Sí         | No                        | Sí        | Sí         | Sí         |
| Sector               | No                     | No        | Sí         | Sí         | No                        | No        | Sí         | Sí         |
| Tiempo               | No                     | No        | Sí         | Sí         | No                        | No        | Sí         | Sí         |
| País-sector          | No                     | No        | No         | Sí         | No                        | No        | No         | Sí         |
| Observaciones        | 9.788                  | 9.788     | 9.788      | 9.788      | 9.788                     | 9.788     | 9.788      | 9.788      |
| R-cuadrado           | 0,005                  | 0,084     | 0,170      | 0,107      | 0,005                     | 0,100     | 0,185      | 0,108      |
| Número de id         | 657                    |           |            |            | 657                       |           |            |            |

Notas: Los errores estándar "robustos" figuran entre paréntesis; \*\*\*  $p < 0,01$ ; columnas (4) y (8): en la estimación, variable id: país-sector.

Fuente: Estimaciones de la Secretaría de la OMC.

que consideren "demasiado importantes" para estar sometidas a las normas de comercio, como por ejemplo la seguridad nacional. En la sección E figura un análisis de los factores que pueden explicar la "determinación endógena" de la cobertura de MNA en los acuerdos comerciales internacionales.

### 3. Medidas que afectan al comercio de servicios

#### (a) ¿Por qué un análisis por separado?

El suministro transfronterizo por sí solo no recoge cabalmente las transacciones internacionales de servicios. Debido a la naturaleza intangible y no almacenable de muchos servicios, a menudo tiene que haber proximidad física entre los proveedores y los consumidores para que tenga lugar el suministro de servicios. De hecho, el comercio

de servicios se efectúa a través de cuatro "modos de suministro" diferentes: además del modo transfronterizo tradicional, abarca el consumo de un servicio en un territorio extranjero y el movimiento del proveedor al extranjero, ya sea para establecer una presencia comercial o en persona. En consecuencia, la movilidad del capital y la mano de obra suele estar indisolublemente ligada al comercio de servicios.

Con esos antecedentes, las medidas que afectan al comercio de servicios merecen un análisis por separado por al menos tres razones relacionadas entre sí.

En primer lugar, la viabilidad de aplicar un arancel, y en particular un arancel *ad valorem*, al suministro internacional de servicios es remota. En la mayoría de los casos, será prácticamente imposible que los funcionarios de aduanas observen "cruzar la frontera" a un servicio, y el valor (volumen) de una transacción de servicios solo se sabrá después de que el servicio correspondiente haya sido producido o consumido (Hoekman y Primo Braga, 1997). Así pues, la protección comercial en el

ámbito de los servicios consiste esencialmente en medidas de reglamentación.<sup>58</sup> En sentido literal, todas las limitaciones al comercio de servicios son "no arancelarias". Por tanto, no tiene sentido examinar por qué se utilizan medidas no arancelarias ni analizar sus efectos económicos y comerciales en yuxtaposición a los aranceles ya que, en el caso de los servicios, estrictamente hablando no se puede recurrir a los aranceles.

En segundo lugar, un análisis basado en el hecho de que las medidas se apliquen en la frontera o *dentro de* las fronteras tampoco resulta demasiado útil. Muchas transacciones de servicios entrañan la presencia del proveedor o del consumidor dentro del territorio del país "importador". Por lo tanto, las restricciones a los servicios se aplican principalmente "dentro de las fronteras".

En tercer lugar, dada la definición modal del comercio de servicios, el análisis tiene que incluir las medidas que se aplican tanto al producto (es decir, al servicio) como al productor (o sea, al proveedor de servicios). Además, el productor puede estar presente físicamente en el territorio del país importador. Aunque en el caso de las mercancías el movimiento de los factores representa un suceso del comercio transfronterizo, en el de muchos servicios es una condición previa, o un complemento importante, para que haya comercio. Así pues, todas las medidas que rigen la forma en que se producen y consumen servicios en una economía son potencialmente medidas que afectan al comercio de servicios. He ahí la razón de que, al considerar el comercio de servicios, se hayan de tener en cuenta las medidas que se examinan aquí que al parecer puedan ir más allá de los instrumentos "comerciales" tradicionales.

Aunque sería impracticable reagrupar en un mismo examen de las medidas relativas a los servicios y las medidas no arancelarias, ello no supone, sin embargo, que el comercio de servicios y de mercancías, y las respectivas limitaciones comerciales, deban examinarse aisladamente. El comercio de mercancías y el comercio de servicios no solo se apoyan mutuamente,<sup>59</sup> sino que además muchas restricciones al comercio de servicios afectan al comercio de mercancías, y viceversa.

Los servicios desempeñan un papel fundamental en el apoyo a las redes de producción. Los servicios de transporte y de logística son evidentemente los que aportan la mayor contribución directa al comercio internacional de mercancías, pero los servicios de comunicaciones, los servicios de seguros y los servicios bancarios también desempeñan un papel habilitador esencial. Los servicios de distribución, los servicios prestados a las empresas *et al.* servicios de postventa, como los de reparación y mantenimiento, desempeñan igualmente un papel destacado.

Por ello, las medidas que restringen el comercio y la competencia en los mercados de servicios afectan no solo al rendimiento económico del sector de que se trate, sino que pueden tener además, particularmente en los servicios de infraestructura, efectos secundarios en el rendimiento económico y los resultados de exportación de los sectores de mercancías y otros sectores de servicios (véase el análisis del recuadro D.3).<sup>60</sup>

Las restricciones al comercio de determinadas mercancías pueden menoscabar la eficiencia y la competitividad de exportación de los proveedores de servicios que dependen de

esos productos concretos como insumos. Las restricciones a la importación de determinado equipo médico pueden aumentar los costos de los hospitales cuando presten servicios médicos conexos a pacientes nacionales y extranjeros, por ejemplo. Igualmente, las medidas que aumenten el costo de los bienes de consumo importados afectarían negativamente a los minoristas, y en particular a los minoristas extranjeros que obtienen muchos de sus productos de su país de origen.

Esos efectos cruzados revisten especial importancia habida cuenta de la creciente fragmentación de los procesos de producción entre los países. Hasta las tres cuartas partes del comercio de servicios es de insumos intermedios (Miroudot *et al.*, 2011), mientras que el comercio intra-empresas representa el 22 por ciento de las importaciones de servicios de los Estados Unidos y el 26 por ciento de las exportaciones de servicios de este mismo país (Lanz y Miroudot, 2011).<sup>61</sup> En conjunto, estos datos presentan de hecho un cuadro del comercio de servicios como componente destacado, si bien probablemente subestimado aún, de las cadenas de valor mundiales o regionales.<sup>62</sup> En vista de los efectos secundarios que trascienden de la rama de producción afectada, cabe argumentar que las restricciones al comercio de esos servicios "intermedios" revisten incluso más importancia.

Como en el análisis de las medidas no arancelarias en el comercio de mercancías, en la presente sección se examinarán en primer lugar las motivaciones de la intervención de los gobiernos en los mercados de servicios. Seguidamente, se tratará de categorizar las principales formas de intervención utilizadas y, en la medida de lo posible, examinar sus efectos económicos y comerciales.

## (b) ¿Por qué intervienen los gobiernos en los mercados de servicios?

En la presente sección se examinan las razones de que los gobiernos puedan intervenir en los mercados de servicios. En gran medida, el análisis de las secciones B.1(a) y 1(b)(ii) *supra* sigue haciendo al caso. No obstante, hay que tener en cuenta una serie de características específicas de los servicios.

### (i) Consideraciones de interés público

Desde el punto de vista de la teoría del interés público, la intervención gubernamental en los mercados de servicios puede estar justificada por razones de eficiencia, así como por consideraciones de equidad. Las preocupaciones en materia de eficiencia guardan relación principalmente con la existencia, en muchos sectores de servicios, de casos de fallas del mercado, como información asimétrica (es decir, cuando una parte dispone de más información que la otra), competencia imperfecta y externalidades.<sup>63</sup> Aunque esas deficiencias del mercado también aparecen en los sectores de mercancías, parecen estar más generalizadas en el caso de los servicios. El análisis que sigue tiene un carácter principalmente ilustrativo.

Los casos de información asimétrica en los servicios son frecuentes. Ello obedece básicamente a la naturaleza intangible de muchos servicios. La inmaterialidad supone que los consumidores no pueden evaluar fácilmente la calidad de un servicio antes de consumirlo. Los productores tenderán a estar mejor informados. Ahora bien, es posible que no tengan un incentivo para suministrar más información a los

consumidores, pues podría resultar costoso proporcionarla, o que retener la información pueda brindar una ventaja comercial. Al mismo tiempo, cabe que los consumidores carezcan de los conocimientos especializados necesarios para evaluar una buena parte de la información técnica que reciben. En consecuencia, la elección de los consumidores no está suficientemente informada para que la competencia funcione eficazmente. Ese problema se acentúa por el hecho de que la repetición de las compras no será siempre una vía para disciplinar el comportamiento de los productores. Los servicios, por su naturaleza, suelen ser mucho más diversos que las mercancías. Es posible que los consumidores no estén dispuestos a comprar continuamente servicios idénticos o no puedan hacerlo.

Aunque las soluciones basadas en el mercado podrían contribuir a que los productores manifestaran su intención de comprometerse con la calidad, por ejemplo invirtiendo en reputación, servicio al cliente, nombre de marca o procedimientos de reclamaciones de fácil acceso, es poco probable que sean suficientes en el caso de las actividades de alto riesgo (Pelkmans, 2006). Por ello, los gobiernos intervienen a menudo para impedir que los proveedores de servicios se aprovechen de las asimetrías de información. Dado que por lo general es imposible imponer, verificar y asegurar el cumplimiento de requisitos de desempeño centrándose exclusivamente en el servicio, los gobiernos intervienen frecuentemente a nivel del proveedor. Pueden exigir, por ejemplo, que los productores divulguen determinada información a los consumidores, o imponer prescripciones en materia de títulos de aptitud o de licencias destinadas a garantizar la competencia del proveedor de servicios y, por tanto, la calidad de los servicios prestados.

Las asimetrías de información también pueden resultar problemáticas para los productores cuando los consumidores poseen información privada, por ejemplo, sobre su estado de salud. La falta de información accesible en general también puede engendrar situaciones de "riesgo moral". Por ejemplo, cuando alguien que no es el consumidor asume toda la responsabilidad y las consecuencias de sus actos, puede darse un consumo excesivo. Los mercados de seguros son un caso concreto.

La competencia imperfecta es otra deficiencia del mercado que se constata a menudo en los sectores de servicios. Muchos servicios se suministran a través de redes: los servicios de telecomunicaciones, los servicios postales, los servicios de distribución de electricidad, los relacionados con el medio ambiente y los de transporte por ferrocarril son ejemplos destacados. Los servicios normalizados que se prestan por esas infraestructura o redes de distribución muestran a menudo unas economías de escala tan grandes que el mercado pertinente puede ser servido de forma más económica por una sola empresa o unas pocas empresas, es decir, que a menudo son naturalmente monopolísticos/ oligopolísticos. Sin control, estos mercados derivan a una insuficiencia de la oferta y a la fijación de precios por encima del costo marginal. Por ello está justificada la intervención del gobierno, que puede suponer la introducción de controles de precios o la facilitación de la competencia (por ejemplo, mediante la desagregación de servicios, la reglamentación del acceso a infraestructuras esenciales, las franquicias y las concesiones).

Por último, en los mercados de servicios se dan externalidades negativas y positivas, cuando el precio de un

servicio no refleja el costo verdadero o el beneficio que reporta a la sociedad el producir ese servicio, lo que resulta, respectivamente, en un consumo excesivo o insuficiente. Las consecuencias ambientales del transporte pesado por carretera o el turismo intensivo son casos de externalidades negativas. En cambio, la expansión de las redes en los servicios de telecomunicaciones, o el aumento de las inversiones en programas de enseñanza o de vacunación, son ejemplos de externalidades positivas.

La intervención de los gobiernos en los sectores de servicios también puede obedecer a consideraciones de equidad. Muchos servicios son insumos para el desarrollo del capital humano y, como tales, sustentan los objetivos sociales de los gobiernos. Los servicios de salud y de enseñanza son ejemplos típicos, pero es posible que consideraciones similares también desempeñen un papel en sectores como los servicios audiovisuales, los servicios de telecomunicaciones, los servicios de transporte, los servicios de energía y los servicios de suministro de agua. Unos mercados sin control alguno dejarían a algunas zonas geográficas o grupos de consumidores sin precios asequibles o suficiente oferta. La imposición de "obligaciones de servicio universal" ha sido una respuesta gubernamental para contrarrestar esos problemas.

En el recuadro B.7 se presentan algunos ejemplos por sectores específicos de las medidas relativas a los servicios que los gobiernos pueden adoptar para atender preocupaciones de eficiencia y equidad.

## (ii) Consideraciones de economía política

Según la teoría económica de la reglamentación, la intervención gubernamental no obedece exclusivamente al logro del "interés público", sino, o también, por las preocupaciones de los grupos de intereses especiales. En consecuencia, los gobiernos podrán intervenir exista o no una deficiencia del mercado. Incluso cuando la intervención esté justificada por razones de política pública, es posible que, al decidir los instrumentos que han de utilizar, se "compre" a los gobiernos para que recurran a las medidas que benefician a los grupos más organizados, generalmente productores nacionales (o ya instalados)

Aunque el análisis de la sección B.1 es pertinente, cuando se trata de los sectores de servicios, las consideraciones de economía política son especialmente importantes a cuatro aspectos por lo menos.

En primer lugar, la forma más transparente de intervención cuando se trata de política comercial, es decir un arancel, no está disponible en los mercados de servicios. Por definición, los gobiernos tienen que recurrir a otros instrumentos, a menudo más opacos, lo que ofrece mayor margen para enmascarar motivos de interés privado y, por lo tanto, reduce potencialmente el riesgo del castigo electoral.

En segundo lugar, existen muchas menos pruebas científicas que puedan sustentar la intervención en los servicios y sirvan para verificar su eficacia. La naturaleza diversa de muchos servicios, su carácter intangible y la necesidad frecuente de reglamentar a nivel del productor entrañan que la reglamentación tiende a ser no sólo compleja, sino también mucho más difícil de evaluar en función de criterios exactos

**Recuadro B.7: Ejemplos de medidas específicas en materia de servicios para lograr objetivos de política pública**

*Acceso equitativo*

En los sectores del transporte o de las telecomunicaciones, los gobiernos desean a menudo que las regiones remotas estén cubiertas por esos servicios independientemente de su rentabilidad. Los objetivos básicos de equidad también impulsan a los gobiernos a garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a la educación y a la atención sanitaria esencial a un costo bajo o nulo.

Las medidas incluyen planes de subvenciones cruzadas para garantizar que los ingresos en esferas rentables se reinviertan en favor de regiones subdesarrolladas o personas en dificultades económicas; y condiciones para la concesión de licencias que incluyan obligaciones de servicio universal (por ejemplo, exigir a los hospitales privados que atiendan a un cierto porcentaje de pacientes de forma gratuita).

*Protección de los consumidores*

Con respecto a los servicios profesionales, financieros o de salud, a los consumidores les resulta muy difícil valorar la calidad o seguridad del servicio suministrado antes de su consumo, debido a su complejidad. Los proveedores de servicios pueden aprovecharse de estas asimetrías de información.

Las medidas incluyen normas cautelares y otras normas técnicas que deben cumplir los proveedores de servicios; prescripciones en materia de publicación de los costos, riesgos, efectos secundarios, etc., para que el consumidor pueda tomar decisiones con conocimiento de causa; prescripciones en materia de educación y formación para garantizar la competencia; y seguro de responsabilidad profesional obligatorio.

*Reducción del impacto ambiental y otras externalidades negativas*

El transporte aéreo y por carretera produce contaminación y ruido; el turismo puede provocar tensiones ambientales y perturbar hábitats naturales, etc.

Las medidas incluyen restricciones del tráfico los fines de semana, por las noches o en zonas sensibles; leyes de urbanismo y códigos de construcción; planes fiscales/de subvenciones para movilizar fondos destinados a la preservación del patrimonio cultural.

*Estabilidad macroeconómica*

Las instituciones financieras pueden conceder préstamos imprudentes o idear complejos instrumentos financieros de difícil comprensión. Como consecuencia de ello, los depositantes pueden perder la confianza y retirar su dinero, los préstamos interbancarios pueden resentirse, la oferta crediticia a la economía real puede verse obstaculizada, etc.

Para garantizar la estabilidad, las instituciones financieras deben cumplir medidas como los requisitos de capital mínimo; y mayores reservas de capital cuando se ofrecen nuevos instrumentos financieros. También deben diversificar activos para limitar la exposición a clientes particulares, informar sobre sus actividades o fijar límites a la remuneración de los directivos.

*Prevención del dominio del mercado y de conductas anticompetitivas*

Las preocupaciones por las conductas anticompetitivas surgen en sectores que se prestan a la concentración de mercados (incluidos los servicios con efectos de red y necesidades de interconexión, como el transporte y las telecomunicaciones, y en los antiguos monopolios liberalizados).

Las medidas incluyen limitaciones de las cuotas de mercado, introducción de la vigilancia de precios o limitación obligatoria de los precios, garantías de interconexión y normas técnicas impuestas por los gobiernos que reemplacen a las prescripciones específicas de las empresas.

*Fuente:* Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005a).

aplicados a nivel del producto, lo que, también en este caso, puede ayudar a camuflar las verdaderas intenciones del gobierno.

En tercer lugar, la complejidad de gran parte de la reglamentación sobre servicios implica que los órganos de reglamentación con menos experiencia o menos recursos pueden dejarse "capturar" más fácilmente por grupos de intereses especiales, incluso si su intención es actuar en aras del "interés público". Habida cuenta de esas asimetrías

de información, puede incluso que la protección no tenga que ser "comprada".

En cuarto lugar, dadas las preocupaciones sociales y de equidad que acompañan a muchos servicios, es posible que los consumidores tomen partido por los productores nacionales. Puede que los consumidores teman erróneamente que, si ya no se defienden los intereses de los productores nacionales, la calidad del servicio se resienta y/o los precios aumenten (Hoekman *et al.*, 2007).

### (iii) *Omnipresencia de la intervención gubernamental*

Los sectores de servicios presentan características y estructuras de mercado enormemente diferentes. Existe una amplia gama de sectores en los que los gobiernos no desempeñan un papel específico. No obstante, se reconoce generalmente que, habida cuenta de la mayor probabilidad de deficiencias del mercado y el papel potencialmente más importante que desempeñan las consideraciones de interés privado, la intervención de los gobiernos en los mercados de servicios en su conjunto es más destacada que en los mercados de mercancías.

Sin embargo, la forma de esta intervención ha variado con el tiempo. Históricamente, varios servicios de infraestructura y sociales, especialmente los prestados al público en general (denominados tradicionalmente "servicios públicos"), eran suministrados directamente por entidades gubernamentales, habitualmente en situaciones de monopolio. En los últimos decenios se ha registrado un desplazamiento de la propiedad estatal hacia un mayor recurso a los mercados privados para que presten esos servicios. Los gobiernos abandonaron progresivamente su función de proveedores y asumieron crecientemente el papel de órganos de reglamentación. Cuando esos servicios dejaron de financiarse y suministrarse con carácter público, los gobiernos se vieron obligados a introducir nuevas medidas, con el objetivo declarado de promover el bienestar económico y social. De hecho, la reglamentación de estos mercados de servicios se ha ampliado al mismo tiempo que se han privatizado los sectores afectados y se han abierto a la competencia.<sup>64</sup>

### (c) *¿Cómo intervienen los gobiernos en los mercados de servicios?*

En la presente sección se ponen de relieve los principales tipos de medidas gubernamentales que tienen un efecto en el comercio de servicios. Solo se hace a grandes rasgos. Como la definición de comercio de servicios incluye los servicios que se producen localmente en el país importador, la gama de medidas que pueden afectar a ese comercio es enorme, y va desde el impuesto sobre las sociedades a la legislación laboral, pasando por las subvenciones al consumo, las disposiciones sobre propiedad de la tierra, etcétera. La lista es mucho más larga que en el caso de las medidas clasificadas como medidas no arancelarias en un contexto del comercio de mercancías.

El hecho de que una medida afecte negativamente al comercio de servicios no significa que deba considerarse automáticamente proteccionista. Al contrario, como se ha examinado *supra*, los gobiernos suelen intervenir en los mercados de servicios para lograr una serie de objetivos de política pública que no guardan relación con consideraciones

de política comercial. Sus intervenciones pueden, no obstante, aumentar el costo de que los proveedores de servicios entren/se establezcan u operen en un mercado.

En esta sección se presenta una tipología de las medidas que afectan al comercio de servicios y se recurre a las (limitadas) publicaciones especializadas disponibles para analizar el grado en que esas medidas pueden considerarse restricciones al comercio.

### (i) *Tipos de medidas relativas a los servicios*

Como ya se ha puesto de manifiesto, el concepto de "frontera" no es necesariamente un criterio útil al tratar de categorizar las medidas relativas a los servicios. Francois y Hoekman (2010) clasifican las intervenciones en materia de servicios en función de que afecten a los servicios y los proveedores de servicios nacionales y extranjeros de forma diferente, es decir, sean discriminatorias, y de que afecten a la capacidad de las empresas para entrar/establecerse en un mercado extranjero o tengan efectos en sus operaciones (véase el cuadro B.2).

Esa clasificación, que se basa en el efecto de las medidas, capta virtualmente todas las formas de intervención gubernamental en los mercados de servicios. También resulta útil porque permite establecer una distinción aproximada entre las medidas que normalmente reducen el número de proveedores en un mercado (o sea, las relacionadas con la entrada/establecimiento en el mercado), y por tanto la cantidad suministrada a un precio dado, y las medidas que aumentan los costos después de que se ha entrado en un mercado (es decir, las que afectan a las operaciones) y dan por resultado que se suministre una cantidad dada a un precio más elevado.

También es útil poner de manifiesto que las intervenciones en materia de servicios abarcan medidas que afectan por igual a los productores extranjeros y nacionales que buscan acceso al mercado nacional. Las medidas que afectan a la entrada o establecimiento con carácter no discriminatorio pueden proteger a los proveedores nacionales, o ya instalados, a expensas de los proveedores extranjeros o de nuevos proveedores nacionales. A este respecto, algunas de las medidas que se examinan pueden ser en realidad restrictivas de la competencia en general, más que de la "competencia extranjera", es decir, el comercio.

Así pues, lo que importa en el caso del comercio de servicios no es solo la eliminación de las medidas discriminatorias sino la apertura del mercado a la libre competencia. Incluso en el caso de que se eliminaran todas las medidas discriminatorias, un sector seguiría estando muy restringido si solo se permitiera operar a un número fijo de proveedores. No habría

**Cuadro B.2: Tipología de medidas que afectan al comercio de servicios**

|                            | Medidas que afectan a la entrada/establecimiento                | Medidas que afectan a las operaciones                                                             |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>No discriminatorias</b> | Restricción del número de licencias para farmacias, por ejemplo | Requisito de reserva para los bancos, por ejemplo                                                 |
| <b>Discriminatorias</b>    | Límite del número de arquitectos extranjeros, por ejemplo       | Cobro de derechos portuarios más elevados a las embarcaciones de pabellón extranjero, por ejemplo |

Fuente: Secretaría de la OMC, sobre la base de Francois y Hoekman (2010).

discriminación a favor de los nacionales, pero seguiría estando limitada la entrada en el mercado de todo nuevo proveedor, ya fuera extranjero o nacional.

También se han propuesto otras clasificaciones. Se centran más en el tipo de instrumento que se utiliza, antes que en sus efectos. Hoekman y Primo Braga (1997), por ejemplo, distinguen cuatro categorías principales: (i) contingentes y prescripciones en materia de contenido local; (ii) instrumentos basados en el precio; (iii) normas, licencias y contratación; y (iv) acceso discriminatorio a las redes de distribución. Copeland y Mattoo (2008) proponen una clasificación bastante similar. Estas clasificaciones, que se parecen más a las empleadas para clasificar las medidas no arancelarias que se aplican en el comercio de mercancías (véase la sección B.1), parecen prestarse mejor al análisis de los efectos económicos de las distintas medidas, precisamente porque las publicaciones especializadas existentes se inspiran fundamentalmente en la teoría tradicional del comercio internacional (centrada en las mercancías).<sup>65</sup>

Un caso que no queda recogido en ninguna clasificación es cuando el comercio resulta afectado por la inexistencia, y no la presencia, de una medida. Por ejemplo, como se ha examinado en el caso de las medidas no arancelarias, cuando existe una incertidumbre considerable sobre la calidad de un servicio, la demanda del servicio de que se trate (y su comercio) solo podrán aumentar si se introducen requisitos de certificación para los proveedores, ya que ayudan a fomentar la confianza de los consumidores. Los casos de monopolios u oligopolios naturales son otro ejemplo. Si no se introducen medidas a favor de la competencia, los proveedores ya instalados dominantes pueden, mediante su control de las infraestructuras esenciales, obstruir el acceso al mercado (Mattoo y Sauv  , 2003).

## (ii) * Cu ndo una medida es una restricción al comercio?*

La mayor parte de la reglamentación sobre servicios está dictada por objetivos de política pública. No obstante, esa reglamentación también puede tener efectos no intencionados de restricción del comercio. O, al mismo tiempo que se propone objetivos de eficiencia o equidad social nacionales, puede ser aprovechada para proteger a los proveedores nacionales a expensas de los consumidores. Las consideraciones de política económica también pueden dar lugar a que las medidas que afectan a los servicios se utilicen exclusivamente con fines proteccionistas. También pueden afectar a la elección, entre todas las alternativas posibles, de instrumentos de política particularmente ineficientes.

Dada la omnipresencia de la reglamentación de los servicios, y su imbricación con la protección del comercio, es difícil identificar claramente las medidas que constituyen restricciones al comercio, o disociar con nitidez el componente de protección de esas medidas. Como observan Copeland y Mattoo (2008), las repercusiones en el comercio de las medidas que afectan a los servicios dependen de las características concretas del sector de servicios de que se trate, y en particular de las imperfecciones del mercado que se trate de subsanar con esas medidas o de los objetivos de equidad que se trate de alcanzar. Las estructuras de mercado son muy diferentes entre los sectores de servicios

(Francois y Hoekman, 2010). El comercio de servicios incluye transacciones en sectores muy expuestos a la libre competencia así como en sectores en red que se caracterizan por unos costos fijos de entrada elevados, por ejemplo. Así pues, cabe prever que los efectos de las medidas relacionadas con los servicios en el comercio sean diferentes en esos dos tipos de sectores.<sup>66</sup>

De hecho, a nivel sectorial, existen muchas obras que evalúan la eficiencia relativa de diferentes medidas regulatorias para alcanzar objetivos específicos de política pública. Aunque raras veces se orientan explícitamente al comercio, muchas constataciones conducen a conclusiones de política que son pertinentes para el comercio. Ahora bien, a nivel general, al parecer se han realizado muy pocos análisis de la eficiencia relativa de las medidas relacionadas con los servicios. No obstante, la escasa literatura de que se dispone permite hacer algunas observaciones de carácter general. El análisis que sigue está organizado en torno a la tipología de las medidas relacionadas con el comercio de servicios que figura en Francois y Hoekman (2010), complementada por una clasificación basada en los instrumentos. En primer lugar se abordan las medidas discriminatorias y a continuación las no discriminatorias.

En primer lugar, las medidas discriminatorias que afectan a la entrada/establecimiento o a las operaciones ponen a los servicios y los proveedores de servicios extranjeros en situación de desventaja competitiva con respecto a los servicios y los proveedores nacionales. Pueden considerarse restricciones al comercio casi por definición. Incluyen medidas comerciales "tradicionales", como restricciones cuantitativas, que afectan a la entrada/establecimiento de extranjeros, e impuestos o subvenciones discriminatorias que afectan al costo de las operaciones de los proveedores extranjeros.

La teoría del comercio internacional sugiere una clasificación de esos instrumentos de protección en el caso del comercio de mercancías (véase la sección B.1). Si el objetivo de una política es aumentar la producción de una rama de producción que compite con las importaciones, puede demostrarse que las subvenciones a la producción son un instrumento superior a los aranceles, y los aranceles normalmente superiores a los contingentes. Como indica Hindley (1988), esta clasificación debería en principio ser tan v alida para los servicios como para las mercancías. No obstante, aplicar un análisis similar al comercio de servicios plantea una serie de problemas, como pone de relieve Mattoo (2003). En primer lugar, los aranceles no son necesariamente una opción viable en el caso de los servicios. En segundo lugar, las medidas que pueden tener efectos similares a los aranceles en términos de aumentar los costos de los proveedores extranjeros por unidad de producción no son similares a los aranceles en lo que hace a generar ingresos fiscales. En tercer lugar, y esto reviste más importancia, la definición modal del comercio de servicios entraña la posibilidad de que las restricciones al comercio den lugar a un cambio de modo y que los movimientos de los factores afecten directamente a las estructuras del mercado.

Las medidas similares a los aranceles que no producen ningún ingreso fiscal supondrían una merma mucho mayor de bienestar nacional que un simple arancel si los ingresos generados por los contingentes (las rentas contingentarias) no se acumulan en el país.<sup>67</sup> En términos generales, las rentas contingentarias revierten en los propietarios del

derecho de importar el producto en la economía nacional. En el caso de los servicios, los proveedores extranjeros por lo general venden su servicio directamente a los consumidores nacionales, por lo que es mucho más probable que capten las rentas contingentes que en el caso de las mercancías. Además, los contingentes suelen ir vinculados a una administración derrochadora y a actividades de búsqueda de rentas, incluidas prácticas corruptas, que elevan su costo social por encima del de los aranceles. En mercados con competencia imperfecta, se demuestra que los contingentes son incluso más antieconómicos (Copeland y Mattoo, 2008).

Si se puede comerciar a través de un solo modo, una limitación a ese modo puede hacer que el servicio de que se trate resulte no comerciable. Si los modos pueden sustituirse entre sí, es posible que una restricción prohibitiva no tenga mucho efecto si el modo no sujeto a restricciones es el más eficiente (Francois y Hoekman, 2010). Ahora bien, si no es la opción óptima, el paso al modo alternativo puede dar lugar a pérdidas de peso muerto inducidas por la desviación del comercio (aunque moderadas posiblemente por menores aumentos de precios que en el caso de que no se dispusiera de esa opción de cambio de modo). Así pues, es preciso sopesar cualesquiera beneficios derivados de los múltiples modos de suministro de servicios de que disponen los proveedores confrontados a una restricción comercial con el costo adicional para la economía importadora de adquirir el servicio a través de un modo relativamente ineficiente (Copeland y Mattoo, 2008).

En el caso de servicios en que no es viable el suministro transfronterizo, las limitaciones a la entrada de inversión extranjera implican que la estructura del mercado nacional determina exclusivamente el precio y la calidad de los servicios de que se trate. Esas restricciones a la inversión extranjera directa (IED) adoptan generalmente la forma de cupos de entrada y/o restricciones a la participación de capital extranjero. Aunque las últimas pueden impedir la transferencia de tecnología, aptitudes y conocimientos especializados, se ha demostrado que las primeras engendran un despilfarro social más importante. Es posible que la IED extranjera resulte atraída por rendimientos de la inversión aumentados artificialmente por las restricciones a la competencia y que la verdadera productividad social de la inversión sea por tanto inferior a los rendimientos para el inversionista (Mattoo, 2003).<sup>68</sup>

En cuanto a las medidas no discriminatorias, los economistas comerciales han llevado a cabo una labor teórica y empírica limitada sobre estas medidas a nivel general, lo que con toda probabilidad es consecuencia de su naturaleza principalmente interna. Es más fácil encontrar publicaciones especializadas relativas a los efectos económicos de las restricciones no discriminatorias a la entrada en determinados sectores, pero su examen quedaría fuera del alcance del presente informe.

No obstante, cabe destacar algunas observaciones generales. En primer lugar, como sostienen Hindley (1988) y Copeland y Mattoo (2008), parecería difícil justificar las medidas no discriminatorias que afectan a la entrada/establecimiento, muy especialmente las restricciones cuantitativas, por razones de eficiencia. Al proteger de la competencia a los proveedores ya instalados, esas limitaciones a la entrada reducen la exposición del mercado a la libre competencia. En ocasiones han sido defendidas por razones de protección de ramas de producción incipientes y

de cumplimiento de obligaciones de servicio universal mediante subvenciones cruzadas. Sin embargo, se ha demostrado que pueden lograrse los mismos objetivos por otros medios sin necesidad de imponer restricciones a la competencia, por lo que las limitaciones a la entrada son en el mejor de los casos, la segunda o la tercera alternativa.

En segundo lugar, las medidas no discriminatorias que afectan a las operaciones de los proveedores parecerían ser las medidas relativas a los servicios más alejadas de fines proteccionistas. Incluso cuando tratan de conseguir objetivos de política pública, pueden, intencionadamente o no, tener efectos secundarios en el comercio. Por ejemplo, Copeland y Mattoo (2008) observan que, aunque respondan principalmente a problemas de información asimétrica, las prescripciones de certificación para los profesionales tienen efectos en el comercio y en el bienestar que pueden variar en función del mecanismo de selección elegido. Además, esas medidas también podrían afectar a las modalidades de suministro, al inducir a los proveedores a cambiar a otros modos de comerciar servicios (Delimatsis, 2008).

Así pues, un problema fundamental que plantean estas medidas es la forma de distinguir entre cuando se utilizan exclusivamente para lograr objetivos de política pública y cuando se utilizan también con fines proteccionistas (véase la sección E.2). Mattoo y Sauvé (2003) abogan en pro de una "prueba de necesidad". Esa prueba permitiría a los gobiernos alcanzar los objetivos económicos y sociales elegidos, pero de una manera que no restringiera "innecesariamente" el comercio. Los autores sostienen que esa prueba fomentaría la utilización de la medida más eficiente económicamente entre las disponibles para corregir una imperfección del mercado y tratar de lograr objetivos no económicos.

La clasificación de los instrumentos de protección en el comercio de servicios que surge de la teoría económica está recogida en gran medida en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Deliberadamente, y como se analiza más fondo en la sección E, el AGCS distingue tres grandes tipos de medidas que afectan a los servicios: las que imponen restricciones a la entrada/establecimiento, sean discriminatorias o no; las medidas que son discriminatorias, ya que modifican las condiciones de competencia en favor de los servicios o proveedores de servicios nacionales; y las medidas que son de naturaleza no discriminatoria y no cuantitativa. Los dos primeros tipos de medidas (esencialmente las limitaciones de acceso a los mercados y de trato nacional según se definen en los artículos XVI y XVII del AGCS, respectivamente) son objeto de negociaciones con miras a eliminarlas progresivamente. El tercer tipo de medidas ("reglamentación nacional") no se consideran restricciones al comercio en sí mismas, pero el AGCS reconoce que pueden no obstante tener efectos de restricción del comercio y prevé la elaboración de las disciplinas necesarias en virtud del párrafo 4 del artículo VI.

#### 4. Las MNA en el siglo XXI

En esta sección se describe la forma en que los cambios recientes o previsibles en el entorno comercial han afectado o pueden afectar a la utilización por los gobiernos de medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios. Eso también nos permite exponer las dificultades prácticas que plantea ocuparse de medidas dictadas por razones de

política pública y del efecto comercial de esas medidas. Algunos ejemplos son las medidas adoptadas en el contexto de la reciente crisis financiera, las políticas relativas al cambio climático y las medidas que responden a preocupaciones sobre la seguridad de los alimentos.

### (a) Las MNA, las medidas relativas a los servicios y la reciente crisis financiera

Las crisis económicas suelen llevar a los gobiernos a adoptar medidas de estímulo económico. La utilización de medidas no arancelarias forma parte de esa intervención gubernamental inducida por la crisis. La reciente crisis financiera, que ha repercutido en la utilización de MNA por gobiernos de todo el mundo, es un ejemplo. En esta sección, un análisis de las MNA aplicadas a raíz de la crisis nos permitirá ilustrar las dificultades prácticas que supone distinguir entre las medidas adoptadas por razones de política pública y las que constituyen proteccionismo encubierto. En esta sección también se analizará la forma en que los cambios recientes del entorno comercial provocados por la crisis financiera pueden afectar a la utilización de MNA por los gobiernos en el futuro. Se pone de relieve que es imperativo asegurar una mejor vigilancia de las medidas no arancelarias, que garantice una mayor transparencia en su utilización, para preservar los intereses de los consumidores y prevenir la proliferación de medidas proteccionistas. También se alude al hecho de que en situaciones en que los gobiernos prefieren proteger la rama de producción nacional, el mecanismo de vigilancia tiene que ir acompañado de normas de obligado cumplimiento (que permitan medidas de retorsión si se infringe un acuerdo) para limitar la utilización de MNA causantes de distorsión del comercio.

#### (i) *La reciente crisis financiera: atribución de motivos de la utilización de MNA y medidas relativas a los servicios*

Está demostrado que el origen de la reciente crisis financiera encuentra sus orígenes en las deficiencias institucionales en la reglamentación de los sistemas financieros a nivel nacional. Sus efectos se transmitieron luego por numerosos países a través de concatenaciones comerciales y financieras internacionales. En respuesta a la crisis, se proporcionaron subvenciones, en forma de financiación directa, préstamos especiales y garantías, para rescatar a una serie de instituciones financieras en varias economías avanzadas (Baldwin y Evenett, 2010). Estas medidas de "emergencia" aplicadas en el sector financiero estaban asociadas a objetivos de política pública; se estimaron necesarias para frenar la propagación de daños sistémicos y ayudar a restablecer el funcionamiento normal de los mercados financieros, lo que era fundamental para los consumidores y productores de todo el mundo.

Varios países también introdujeron subvenciones para alentar a los consumidores a comprar determinados productos, por ejemplo, mediante el reembolso de una cierta cantidad del precio de compra. Así, la Ley de Asistencia a los Consumidores para Fomentar el Reciclaje y el Ahorro (CARS) de 2009 en los Estados Unidos – conocida como el programa "dinero por automóviles viejos" – proporcionó créditos a los consumidores que entregaron vehículos viejos cuyo consumo de combustible era ineficiente como parte del pago al comprar o arrendar con opción de compra automóviles nuevos con un consumo de combustible más eficiente (Congressional Quarterly, 2009).

Esos planes de subvenciones al consumo, aplicados también en otras economías avanzadas como Alemania, Francia y el Reino Unido, se utilizaron como medidas para estimular la demanda interna – también en este caso, un objetivo de política pública. Además, no eran discriminatorios a nivel internacional.

Sin embargo, en épocas de recesión económica, los elevados niveles de desempleo pueden dar lugar a que los gobiernos recurran a medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios para discriminar contra las importaciones que compiten con productos nacionales "similares". Por lo tanto, como se ha puesto de relieve anteriormente, a menudo resulta difícil distinguir en la práctica entre las medidas adoptadas por razones de política pública (aunque su imposición pueda tener efectos desfavorables en el comercio) y las que constituyen proteccionismo encubierto. Esta ambigüedad en la motivación de los gobiernos se complica aún más por la creciente importancia del comercio de bienes intermedios en las cadenas mundiales de suministro (Hummels *et al.*, 2001; Koopman *et al.*, 2010). Tómense como ejemplo, las subvenciones a sectores específicos introducidas por una serie de economías avanzadas para prestar asistencia a su industria automovilística en dificultad durante la reciente crisis. A corto plazo, estas subvenciones pueden tener un efecto de distorsión del comercio en el mercado del producto final. Sin embargo, cabe la posibilidad de que al perturbar una cadena mundial de suministro establecida, el hundimiento de la industria automovilística hubiera dado lugar a una disminución considerable del comercio mundial de bienes intermedios, causando con ello una importante pérdida de empleo en varios países a mediano plazo.

Concretar el motivo en que se basan las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios adquiere especial importancia en una situación de crisis, porque puede conducir fácilmente a políticas de empobrecimiento del vecino, es decir, las medidas de restricción del comercio adoptadas por un país pueden desencadenar medidas similares en otros países, creando una espiral de restricciones cada vez más amenazadoras. Véanse, por ejemplo, las subvenciones a las instituciones financieras. Si la concesión de fondos de rescate está supeditada a que las empresas de servicios financieros reorienten sus préstamos hacia el mercado nacional, podría considerarse discriminatorio a pesar de las aparentes preocupaciones cautelares. Cabe afirmar lo mismo si las subvenciones se supeditan a la compra de un producto de fabricación nacional.

#### (ii) *La repercusión de la crisis reciente en la utilización futura de MNA y medidas relativas a los servicios*

##### **Vigilancia y coordinación**

La crisis reciente puede afectar a la utilización de medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios por los gobiernos en el futuro. Al principio de esta sección sostuvimos que la mayor incidencia de MNA podría estar ligada en parte al hecho de que son menos transparentes que las medidas en frontera como los aranceles, y por tanto más difíciles de someter a disciplina en el marco de acuerdos internacionales. Una consecuencia de la reciente crisis fue la reactivación del mecanismo de vigilancia del comercio de la OMC en octubre de 2008 (véase la sección C.1).<sup>69</sup> La reactivación de este

mecanismo de vigilancia representa un adelanto para abordar la transparencia en la utilización de MNA y medidas relativas a los servicios. Puede servir de dispositivo de comunicación para resolver un problema de coordinación que conducen a un proteccionismo excesivo, a través del uso de esas medidas. El ejemplo hipotético siguiente muestra la forma en que esto podría funcionar; se parte del supuesto de que los gobiernos prefieren las políticas comerciales liberales al proteccionismo (véase el cuadro B.3).

Dados los resultados que se especifican en el cuadro anterior para dos interlocutores comerciales, existen dos equilibrios. Si el país 1 resiste el proteccionismo mediante medidas no arancelarias, por ejemplo, la mejor respuesta del país 2 consiste en no restringir tampoco el comercio (y vice-versa). Ahora bien, si el país 1 impone restricciones al comercio, la mejor respuesta del país 2 consiste en imponer también restricciones similares (y vice-versa). Esto refleja una política de empobrecimiento del vecino: si, por ejemplo, los exportadores del país 1 no pueden competir en pie de igualdad en el país 2, el gobierno del país 1 no querrá que las empresas del país también pierdan participación en el mercado interior frente a la competencia de las importaciones procedentes del país 2. Para ambos países, el primer resultado de equilibrio es preferible al segundo. Pero si los dos países no pueden comunicarse y coordinar sus medidas, podrían acabar con el resultado de equilibrio menos preferido. Por tanto, al mejorar la transparencia de las MNA, el mecanismo de vigilancia de la OMC puede orientar a los países Miembros hacia un mejor resultado en términos de bienestar ("Pareto-superior").

Por supuesto, puede darse el caso de que un gobierno prefiera proteger a sus ramas de producción nacional. De ser así, la interacción estratégica entre los gobiernos no es solo un juego de coordinación: los resultados que se presentan en el anterior ejemplo hipotético variarían. Supongamos que un país opte por el "no proteccionismo"; el otro desearía elegir el "proteccionismo", ya que obtendría pleno acceso a los mercados del primero sin tener que abrirse a la competencia. En el cuadro B.4 se refleja este argumento con los resultados correspondientes para los dos países. Muestra que la situación es representativa de lo que se conoce como el juego del dilema del prisionero, según el cual lo que mueve a ambas partes es el temor a lo que pueda hacer la otra.

Dados los resultados que se especifican en el cuadro anterior para dos interlocutores comerciales, el equilibrio es que ambos países opten por la estrategia del proteccionismo. A diferencia del juego de coordinación, no obstante, un mecanismo de vigilancia que ayude a los países a comunicarse entre sí no bastaría para orientarles hacia un mejor resultado en términos de bienestar en el que ambos opten por la estrategia del no proteccionismo. Ello se debe a que, a pesar de la comunicación, cada país se verá movido a abandonar la estrategia acordada por temor a que el otro

pueda hacer otro tanto. Así pues, además de un mecanismo de vigilancia, se precisarían normas de obligado cumplimiento -que permitan la retorsión en caso de que uno u otro país infrinja un acuerdo de elección del "no proteccionismo"- para controlar la utilización de MNA y medidas relativas a los servicios causantes de distorsión del comercio. Cabe señalar, no obstante, que, durante la reciente crisis financiera, los gobiernos de países tanto adelantados como en desarrollo han reafirmado su fe en el sistema multilateral de comercio con repetidas promesas de evitar las políticas proteccionistas.

### Medidas en el sector de servicios financieros

Dado que el origen de esta crisis económica radica en una crisis financiera, es probable que afecte a la utilización futura por los gobiernos de medidas en el sector de servicios financieros, con las consecuencias que ello pueda tener en el acceso a los mercados internacionales. Las publicaciones especializadas señalan que la heterogeneidad de las prácticas de reglamentación son un importante obstáculo para el comercio de servicios (véase la sección D). La reciente crisis financiera puede afectar a la motivación de los gobiernos para tratar de lograr la convergencia reglamentaria en el sector de servicios financieros por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, la crisis reciente estaba anclada en las naciones industriales avanzadas, que daban la impresión de contar con regímenes normativos relativamente evolucionados. De hecho, algunas economías en desarrollo pueden asociar las actividades de algunos operadores financieros extranjeros con lo que a su juicio son preocupaciones macroprudenciales legítimas. En segundo lugar, a diferencia de varias economías desarrolladas a las que se asocia con cuentas de capital altamente liberalizadas, las que mantuvieron mayores restricciones a las transacciones de capital y adoptaron una actitud más estricta respecto del apalancamiento financiero parecen haber capeado el mejor temporal (Delimatsis y Sauvé, 2010). En tercer lugar, el crecimiento de la liquidez mundial, inducido por las políticas macroeconómicas expansionistas aplicadas en todo el planeta durante la crisis reciente, dio lugar a un aumento súbito de las corrientes de capital hacia las economías emergentes. Esto ha acentuado las preocupaciones sobre la volatilidad intrínseca de las corrientes de capital a corto plazo, dando con ello a los países en desarrollo una razón más para proteger a sus economías de una inversión repentina de la tendencia (Sidaoui *et al.*, 2011).

### (b) Las MNA y el cambio climático

#### (i) El escenario futuro

La Conferencia sobre el Cambio Climático celebrada en Durban en diciembre de 2011 terminó con el compromiso (la "Plataforma de Durban para una acción reforzada") de

Cuadro B.3: Juego de coordinación

| País 1            | País 2            |                |
|-------------------|-------------------|----------------|
|                   | No proteccionismo | Proteccionismo |
| No proteccionismo | (2, 2)            | (0, 0)         |
| Proteccionismo    | (0, 0)            | (1, 1)         |

Cuadro B.4: Juego del dilema del prisionero

| País 1            | País 2            |                |
|-------------------|-------------------|----------------|
|                   | No proteccionismo | Proteccionismo |
| No proteccionismo | (2, 2)            | (0, 3)         |
| Proteccionismo    | (3, 0)            | (1, 1)         |

elaborar un nuevo tratado mundial que sustituya al Protocolo de Kyoto para 2015 a más tardar y de establecer un nuevo fondo para el clima (el "Fondo Verde para el Clima") para ayudar a los países pobres a mitigar el cambio climático y adaptarse a él. Dos años antes, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Copenhague estableció un objetivo consistente en mantener el aumento de la temperatura mundial desde la era preindustrial por debajo de 2 grados centígrados. Varios observadores (Houser, 2010; Bodansky, 2010) consideraron que esa meta plasmada en el Acuerdo de Copenhague era un importante adelanto para la comunidad mundial, ya que la inexistencia de un objetivo explícito a largo plazo suponía que los países no disponían de una orientación clara para la política nacional e internacional.<sup>70</sup> Además, de conformidad con el Acuerdo, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo notificaron objetivos de reducción de emisiones a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).<sup>71</sup>

No obstante, ninguna de las dos reuniones colmaron las expectativas puestas en ellas en el sentido de que producirían compromisos de mitigación vinculantes por parte de los países desarrollados y de los países en desarrollo. Sin prejuizar el resultado, si las negociaciones sobre un acuerdo posterior a Kyoto se prolongaran demasiado, lo que es probable que emerja a corto plazo es un mosaico de regímenes regionales y nacionales sobre cambio climático, con algunos países que aplicarán medidas de mitigación bastante estrictas, otros que no adoptarán ninguna medida práctica, y un número considerable de países cuyas políticas se situarán entre esos dos extremos. Esto puede dar lugar a resultados ambientales y económicos que los países tratarían de gestionar mediante la utilización de medidas no arancelarias.

## (ii) *La fuga de carbono y las preocupaciones relativas a la pérdida de competitividad*

Es probable que dos preocupaciones conexas se agraven si no se logra un acuerdo internacional sobre las medidas específicas que deben tomar los países para hacer frente al cambio climático. Una es la "fuga de carbono" y la otra es la posible pérdida de competitividad de las empresas o ramas de producción de los países que adopten medidas de mitigación más estrictas.

Por fuga de carbono se entiende una situación en la que las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero por un conjunto de países (países "con limitaciones") se compensan con el aumento de las emisiones en los países que no adoptan medidas de mitigación (países "sin limitaciones"). Gran parte del debate sobre la fuga de carbono se ha llevado a cabo en el contexto del Protocolo de Kyoto, en el que los denominados países incluidos en el anexo I (predominantemente países desarrollados) contrajeron compromisos de reducir sus emisiones, mientras que los países no incluidos en el anexo I (países en desarrollo) no los contrajeron.<sup>72</sup>

La fuga se puede producir a través de varios canales que entrañan cambios en los precios internacionales de la energía y los bienes de gran intensidad de energía, así como la reubicación de la producción. Básicamente, las medidas de mitigación en los países con limitaciones hacen que

disminuya la producción de bienes de gran intensidad de energía y que aumenten sus precios internacionales. La disminución de la producción de bienes de gran intensidad de energía también reduce la demanda de combustibles fósiles y da lugar a una caída de sus precios. Los países sin limitaciones amplían su producción de bienes de gran intensidad de energía en respuesta al aumento de sus precios internacionales. El precio más bajo de los combustibles sólidos también inducirá a los países sin limitaciones a utilizar más cantidad, aumentando de esa forma las emisiones. Por último, las ramas de producción de gran intensidad de energía pueden reubicarse trasladándose desde los países con limitaciones a los que no las tienen.

No obstante, existen también efectos compensatorios que es preciso tener en cuenta. El primero es el efecto de ingreso causado por el aumento del precio de los bienes de gran intensidad de energía (Copeland y Taylor, 2005). La misma variación del precio que impulsa a los países sin limitaciones a aumentar la producción de bienes de gran intensidad de energía hace que se incremente su ingreso. Suponiendo que la calidad ambiental sea un bien normal, este efecto de ingreso les empujará a adoptar medidas para reducir las emisiones. El segundo efecto que puede contrarrestar la fuga de carbono es la innovación destinada a lograr medios de producción más eficientes en el consumo de energía (Di Maria y Werf, 2008). La misma variación del precio causante de la fuga de carbono también induce a las empresas a dedicar una mayor proporción de sus recursos de investigación y desarrollo (I+D) a la búsqueda de medios de producción de gran eficiencia energética. Esto concuerda con el argumento formulado por Porter y van der Linde (1995) según el cual las reglamentaciones ambientales correctamente concebidas pueden estimular una innovación que compense parcialmente o con creces los costos del cumplimiento.

Debido a estos efectos compensatorios posibles, las estimaciones de la magnitud de la fuga de carbono varían considerablemente, aunque siempre son superiores a cero. El método estándar de medición de la fuga de carbono la expresa dicha fuga como el cociente entre el aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub> de los países sin limitaciones y la reducción de las emisiones de los países con limitaciones. La mayoría de las estimaciones de la tasa mundial de fuga de carbono varían entre el 5 y el 20 por ciento (Sijm *et al.*, 2004). Sin embargo, se han calculado estimaciones mucho más elevadas que llegan al 130 por ciento (Babiker, 2005). Las estimaciones de la fuga de carbono superiores al 100 por ciento significan que las políticas de mitigación en los países con limitaciones son en realidad contraproducentes, porque dan lugar a emisiones más elevadas a escala mundial al trasladarse la producción a los países sin limitaciones que emplean tecnologías de gran intensidad de emisiones.<sup>73</sup>

A diferencia de la fuga de carbono, en la literatura sobre el cambio climático no existe una definición precisa de competitividad. Puede referirse a los efectos de las medidas de mitigación en el costo de producción, los beneficios, la producción, el empleo o la cuota de mercado de las empresas o las ramas de producción. Estos indicadores han sido utilizados de forma diferente en una serie de estudios para medir la pérdida de competitividad.<sup>74</sup> A pesar de esta imprecisión, el traslado de la producción de bienes de gran intensidad de energía de los países con limitaciones a los países sin limitaciones, que es lo que hace posible la fuga de

carbono, constituye la esencia de esta preocupación sobre la competitividad.

### (iii) *Medidas destinadas a hacer frente al cambio climático, la fuga de carbono y la pérdida de competitividad*

La necesidad de mitigar el cambio climático alentará a muchos países a adoptar medidas unilaterales de mitigación, comprendidas muchas de ellas en la lista de medidas no arancelarias que se han examinado en el presente informe. Sin embargo, la fuga de carbono introduce una dimensión estratégica en los esfuerzos de mitigación de los países con limitaciones, ya que estos pueden estimar necesario tener en cuenta las "ventajas sin contrapartida" otorgados a los países sin limitaciones, que pueden diluir o invertir el efecto de sus medidas de mitigación. El concepto de "ventajas sin contrapartida" remite al argumento según el cual los países sin limitaciones no cargan con el costo de los esfuerzos de mitigación pero, suponiendo que la fuga de carbono sea inferior al 100 por ciento, se benefician de la reducción de las emisiones mundiales resultante de las actividades de mitigación de los países con limitaciones. Se afirma que las medidas comerciales ofrecen a los países con limitaciones un medio de alterar los incentivos para obtener beneficios sin contrapartida.

Existen trabajos teóricos sobre el efecto de la vinculación de la cooperación ambiental internacional con el comercio (Barrett, 1994; Barrett, 1997; Botteon y Carraro, 1998). La idea básica que se desprende de estos estudios es que el número de países cooperantes en un acuerdo sobre medio ambiente sería mayor y el acuerdo sería más estable (es decir, autoejecutable) si existieran disposiciones sobre sanciones comerciales contra países no miembros. Dicho de otra forma, la utilización de medidas comerciales contra los países que no cooperen puede ser un método eficaz de aumentar el número de países cooperantes y de prevenir la defección de los países actualmente con limitaciones. Como se ha señalado anteriormente (en la sección B.1), una serie de acuerdos internacionales sobre medio ambiente, a saber, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y el Protocolo de Montreal, incluyeron disposiciones que permitían la utilización de medidas comerciales.

Las medidas no arancelarias que podrían adoptar los países con medidas de mitigación estrictas para mitigar el cambio climático, así como para contrarrestar la fuga de carbono o reducir la pérdida de competitividad internacional incluyen los ajustes fiscales en frontera, las subvenciones y las medidas reguladoras (con inclusión de medidas OTC/MSF). Existe ya una larga lista de trabajos en los que se ha examinado la compatibilidad de esos tipos de medidas con las normas de la OMC en el contexto del cambio climático, entre los que cabe citar: Bordoff (2009), Low *et al.* (2011), Pauwelyn (2007), Organización Mundial del Comercio (OMC) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2009). El análisis que sigue se centrará en los aspectos económicos de las medidas antes que en su legalidad o compatibilidad con las normas de la OMC.

#### **Medidas de ajuste en frontera**

Las medidas de ajuste en frontera impondrían a las importaciones de bienes de gran intensidad de emisiones

costos proporcionales a los costos de cumplimiento de los reglamentos nacionales sobre emisiones. En el caso de las importaciones, los ajustes en frontera pueden consistir en un impuesto sobre los productos importados, o en una prescripción que obligue a los importadores a comprar permisos o derechos de emisión para los productos extranjeros que estén importando. En cuanto a las exportaciones, los ajustes en frontera pueden consistir en un reembolso a la exportación, que compensa a los exportadores que envían artículos a países sin limitaciones por el costo de cumplimiento de las prescripciones en materia de emisiones. En el presente análisis, nos centraremos en un impuesto interno sobre las importaciones, ya que es lo que ha suscitado más interés.

Cuando los países con limitaciones establezcan sus políticas óptimas, deberán tener en cuenta la fuga de carbono, es decir, tendrán que actuar estratégicamente. Hoel (1996) demuestra que la política óptima de los países con limitaciones consistirá en imponer un arancel a la importación de productos de gran intensidad de emisiones y gravar con un impuesto uniforme sobre el carbono las mercancías de gran intensidad de emisiones tanto nacionales como extranjeras.<sup>75</sup> El arancel de importación se fijará de manera que (i) modifique la relación de intercambio en favor del país importador y (ii) reduzca la demanda de mercancías de gran intensidad de emisiones extranjeras. El segundo elemento refleja el reconocimiento estratégico por el país con limitaciones de la fuga de carbono y la necesidad de responder a ella.

Si un país no puede ajustar libremente sus aranceles, la segunda mejor política exigirá un impuesto no uniforme sobre el carbono, ya que no solo tiene que reflejar el costo social de las emisiones sino también alejar la demanda de las mercancías de gran intensidad de emisiones extranjeras.<sup>76</sup> La aplicación de un ajuste fiscal en frontera de esa índole plantea dos problemas principales. El primero es la dificultad administrativa de implantar un régimen de esas características dada la enorme cantidad de información necesaria para determinar las emisiones de los productos extranjeros.<sup>77</sup> El segundo es el riesgo de que cuando se establezca un sistema de ajustes fiscales en frontera, quede supeditado a intereses proteccionistas. Moore (2010) observa que los sectores de gran intensidad de carbono que probablemente estarán en el centro del problema – acero, productos químicos, papel, cemento y aluminio – hacen un uso intensivo de medidas antidumping, lo que sugiere que actuarán resueltamente en sus intentos de utilizar los ajustes fiscales en frontera como medio de limitar la competencia internacional.

#### **Subvenciones**

Como se examina en la sección B.1, la existencia de externalidades positivas puede constituir una razón legítima de que los gobiernos utilicen subvenciones en apoyo de una actividad económica con beneficios sociales que no se reflejan en los precios de mercado. En el caso del cambio climático, hay razones de peso para creer que el cambio tecnológico constituye la principal vía para reducir las emisiones futuras y lograr en definitiva la estabilización de las concentraciones atmosféricas de emisiones de gases de efecto invernadero. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) señala varias razones que justifican las subvenciones para I+D, en particular en el sector de la energía (Metz *et al.*, 2007).

Puede que los beneficios de la I+D no se materialicen hasta decenios después, lo que queda más allá del horizonte de planificación incluso de las empresas más orientadas al futuro. La rama de producción solo puede aprovecharse de una fracción de los beneficios de las inversiones en I+D y, en consecuencia, las empresas invierten menos de lo debido. Además, las empresas se enfrentan a dificultades para evaluar los resultados intangibles de la I+D, y la intervención reglamentaria puede poner un tope a los beneficios en el caso de éxito en una investigación pionera. Por último, como el sector agrícola es una fuente principal de emisiones, las subvenciones también pueden desempeñar una función para facilitar la adopción de tecnologías agrícolas "climáticamente inteligentes".

En cambio, también es cierto que las subvenciones brindan a los gobiernos un medio de apoyar a empresas y ramas de producción nacionales cuya competencia se ve amenazada. Una esfera en la que la función de las subvenciones ha despertado creciente atención es la de los biocombustibles. No es fácil obtener datos sobre la cuantía de esas subvenciones a nivel mundial. No obstante, un estudio reciente de Steenblik (2007) basado en información sobre cinco miembros de la OCDE -Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Suiza y la Unión Europea- ofrece una estimación de las subvenciones a biocombustibles de unos 11.000 millones de dólares EE.UU. al año. Un informe conjunto de varias organizaciones internacionales, incluida la OMC (Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) *et al.*, 2011), estima que, en el período 2007-2009, los biocombustibles representaron una proporción importante de la utilización mundial de varios cultivos: 20 por ciento de azúcar de caña, 9 por ciento de aceites vegetales y cereales secundarios y 4 por ciento de remolacha azucarera.

También se ha planteado la economía política de las subvenciones en el contexto de las subvenciones estadounidenses a los biocombustibles, afirmándose que un objetivo principal de la política de biocombustibles de los Estados Unidos es aumentar los ingresos de los agricultores y terratenientes (Rubin *et al.*, 2008). También se ha planteado una serie de preocupaciones económicas, ambientales y sociales acerca de la conveniencia de otorgar subvenciones cuantiosas a los biocombustibles. Algunos biocombustibles emiten más gases de efecto invernadero de los que ahorran. Todo aumento de la producción de biocombustibles tendrá efectos indirectos en las emisiones de gases de efecto invernadero por conducto de la expansión de la tierra cultivable. También han intervenido las subvenciones a los biocombustibles en el reciente repunte de los precios de los productos básicos que ha sido especialmente perjudicial para los países en desarrollo importadores de alimentos (Mitchell, 2008).

#### Medidas reguladoras

Como se señala en la sección B.1, se recurre extensamente a las medidas de reglamentación para hacer frente a problemas ambientales. En el análisis correspondiente también se sugirió que los gobiernos pueden preferir estas medidas por razones distributivas o de competitividad, incertidumbre sobre los costos y beneficios de la reducción, y la dificultad de la vigilancia y la ejecución.

En la esfera del cambio climático, se puede distinguir entre normas tecnológicas que imponen tecnologías o métodos de

producción específicos que reducen la contaminación, y normas de rendimiento que imponen resultados ambientales específicos por unidad de producción (Sathaye *et al.*, 2007). Un ejemplo de norma tecnológica es un reglamento que exija la utilización de métodos específicos de captura y almacenaje de CO<sub>2</sub> en una central eléctrica; un ejemplo de norma de rendimiento es una que limite las emisiones a un determinado número de gramos de CO<sub>2</sub> por kilovatio/hora de electricidad generada (Sathaye *et al.*, 2007). Además de estos tipos de reglamentos, se ha señalado también la posibilidad de que los países adopten más medidas sanitarias y fitosanitarias, dado que el cambio climático alterará los efectos de las plagas y enfermedades (Jackson, 2008). Ante una mayor incertidumbre sobre el carácter invasivo de las plagas, los países podrían ser más reacios a correr riesgos y recurrir a medidas restrictivas del comercio de emergencia como forma de gestionar esa incertidumbre.

Suponiendo que los productores extranjeros tienen emisiones más elevadas o que sus productos son de menor eficiencia energética, el hecho de que un país imponga prescripciones nacionales más estrictas puede reducir la fuga de carbono. La producción extranjera de las mercancías y su venta en el país en cuestión pueden continuar, pero será empleando tecnología o normas que sean tan respetuosas del medio ambiente como las del país en cuestión. Como las prescripciones también aumentan los costos comerciales de los productores extranjeros, las empresas nacionales pueden lograr alguna ventaja y el efecto global puede ser una reducción de las importaciones por el país importador.

#### (iv) Conclusiones

Nada atestigua mejor la imbricación entre los objetivos de política pública y los intereses de los productores nacionales que la cuestión de la fuga de carbono y la competitividad. El estrecho vínculo entre estos dos factores nos enfrenta a uno de los principales temas del presente informe: distinguir entre el logro de los objetivos de política pública y de los intereses de los productores nacionales. Es evidente que la reducción de la fuga de carbono es una cuestión de interés mundial y los países pueden tener razones ambientales sólidas para utilizar medidas comerciales a fin de impedir la obtención de ventajas sin contrapartida. Sin embargo, la otra cara de la moneda es que la misma medida comercial también ayuda a los productores nacionales enfrentados a la competencia, por lo que no puede desestimarse fácilmente el riesgo de "captura del regulador". Es posible que veamos un creciente uso de medidas no arancelarias en el futuro para atender preocupaciones sobre la fuga de carbono o la competitividad, así como desacuerdos sobre la motivación implícita de esas medidas y sus efectos comerciales.

#### (c) Medidas en materia de inocuidad de los alimentos

En esta sección se analizan las razones por las que las medidas en materia de inocuidad de los alimentos<sup>78</sup> parecen haber cobrado una importancia cada vez mayor en los últimos tiempos, así como los desafíos a que se enfrentan los países con respecto a sus efectos en el comercio internacional. Se llega a la conclusión de que se necesita más transparencia para garantizar el logro de los intereses de los consumidores y prevenir abusos proteccionistas.

*(i) Importancia creciente de las medidas en materia de inocuidad de los alimentos*

El creciente interés de los consumidores de todo el mundo en los atributos de inocuidad y calidad de los alimentos ha hecho que se preste mucha atención al papel de las medidas en materia de inocuidad y calidad de los alimentos, tanto públicas como privadas, en el comercio internacional (Henson y Caswell, 1999). Por un lado, los gobiernos intervienen en los mercados de alimentos, ya que los mercados por sí solos no pueden proporcionar el nivel socialmente deseable de calidad e inocuidad (Smith, 2009). Por el otro, las empresas agroalimentarias emplean normas privadas como instrumento de diferenciación de los productos y de competencia basada en la calidad (Henson y Reardon, 2005). Por tanto, la amplia incidencia de las medidas públicas y privadas en el sector agroalimentario guarda relación con la evolución de la demanda y de la oferta en el sistema agroalimentario, con concatenaciones e interdependencias evidentes.

**Fenómenos impulsados por la demanda**

Los fenómenos tecnológicos, sociales y económicos han transformado la demanda de los consumidores, y los recientes incidentes en materia de inocuidad de los alimentos han acentuado esta tendencia. El renovado interés en la sensibilización de los consumidores ha dado lugar a una creciente demanda de niveles más elevados de reglamentación y comunicación, y aparentemente ha hecho que los mercados de productos alimenticios pasen de una competencia basada en el precio a una basada en la calidad.

*Creciente atención de los consumidores a los atributos de calidad e inocuidad*

Las tendencias demográficas y sociales – como la urbanización y la evolución del papel de la mujer en el trabajo – han modificado los hábitos alimentarios y las pautas de demanda de alimentos (Reardon y Barrett, 2000). Al mismo tiempo, los crecientes niveles de ingresos, los adelantos tecnológicos, la información más completa sobre la influencia de la dieta en la salud y su divulgación masiva han influido en las actitudes de los consumidores hacia los atributos de los alimentos, aumentando su conciencia de los riesgos y oportunidades relacionados con el comportamiento alimentario (Caswell y Mojduszka, 1996; Kalaitzandonakes *et al.*, 2004; Grunert, 2005). Este desplazamiento del centro de interés ha hecho que los consumidores tengan en cuenta aspectos de los alimentos que no pueden verificarse en el momento de consumirlos (Caswell y Mojduszka, 1996). Además parece que, el progreso científico ha facilitado una identificación más precisa de los riesgos para la salud, permitiendo así a los consumidores aumentar sus criterios de evaluación (Mafra *et al.*, 2007).

Además parece que, al evaluar la calidad de los alimentos, los consumidores prestan cada vez más atención a una gama más amplia de características de los productos y los procesos, como los efectos de la producción de alimentos en el medio ambiente, el bienestar de los trabajadores y la pobreza mundial (Henson y Reardon, 2005). Estos fenómenos, que también destacan cada vez más en los países en desarrollo (Reardon *et al.*, 2001), han dado lugar a un mercado de calidad e inocuidad caracterizado por la

información imperfecta y por unos costos considerables de transacción para obtener y utilizar la información (Caswell y Mojduszka, 1996). Los gobiernos y el sector privado han intervenido para subsanar esas ineficiencias introduciendo medidas públicas que reglamentan los productos alimenticios y los procesos de producción y elaborando normas privadas, respectivamente.

*Alarmas por la inocuidad de los alimentos*

Una serie de escándalos de gran relieve sobre la inocuidad de los alimentos ha intensificado aún más la atención pública y privada sobre los atributos de los alimentos. La crisis de las dioxinas en el sector de las aves de corral en los Países Bajos en 2006, la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en el sector de la carne de bovino en varios países europeos durante varios años y la contaminación de la leche adulterada con melanina en China en 2008 son ejemplos destacados (Latouche *et al.*, 1998; Maruchek *et al.*, 2011). La considerable atención prestada por los medios informativos a esas crisis amplificó sus efectos en las actitudes de los consumidores, y este proceso de "amplificación social" ha dado lugar a una disminución importante de la confianza de los consumidores en relación con las garantías públicas y privadas sobre la inocuidad de los alimentos (Latouche *et al.*, 1998).

La consiguiente necesidad de restablecer la confianza en las autoridades públicas y los productores de alimentos ha dado lugar a un aumento de la transparencia en relación con el funcionamiento de la cadena de suministro (Böcker y Hanf, 2000; Mazzocchi *et al.*, 2008), y han proliferado las medidas gubernamentales y privadas como instrumentos para garantizar esos niveles de transparencia (Henson y Humphrey, 2010). Mientras que los actores públicos han endurecido las medidas existentes e introducido nuevas medidas en relación con problemas emergentes y no reglamentados anteriormente, las empresas alimentarias han sentido la necesidad de controlar los riesgos para su reputación y los riesgos comerciales ligados a la inocuidad de los alimentos (Henson y Reardon, 2005).

**Fenómenos impulsados por la oferta**

Además de los cambios impulsados por la demanda, los fenómenos relacionados con la oferta en los mercados de alimentos han contribuido a un aumento de las medidas públicas y privadas en materia de inocuidad y calidad de los alimentos. La estructura de la cadena de suministro ha evolucionado hacia una mayor fragmentación entre múltiples empresas y a la integración en los mercados mundiales. Este fenómeno se ha visto impulsado por cambios tecnológicos que han dado lugar a una reorganización de las actividades agrícolas y a un aumento del suministro de bienes y servicios por empresas no agrícolas (Reardon y Barrett, 2000). El gran número de actores que intervienen en la cadena de suministro ha incrementado la necesidad de una coordinación entre empresas y una garantía gubernamental de la calidad y la seguridad en relación con los productos alimenticios y los procesos de producción. El alcance mundial de las cadenas de suministro agroalimentarias actuales, impulsado por los adelantos en los sistemas de comunicaciones, distribución y transporte, ha multiplicado el desafío que supone garantizar la trazabilidad y la compatibilidad entre las medidas en materia de inocuidad de los alimentos en diferentes jurisdicciones.

### *Costos de coordinación y cadenas mundiales de suministro*

Las cadenas de suministro fragmentadas se enfrentan a problemas de coordinación y vigilancia. Las cadenas de suministro agroalimentarias pueden entrañar numerosas relaciones entre proveedores y compradores en las que tiene que garantizarse la calidad e inocuidad del producto alimenticio final (Henson y Reardon, 2005). Las actividades de coordinación y vigilancia aumentan los costos de transacción y los diferentes niveles de información entre compradores y proveedores las complican aún más (Gereffi *et al.*, 2005; Hammoudi *et al.*, 2009). Por eso, las empresas han adoptado formas de coordinación "directas" o incluso han tratado de lograr la integración vertical completa. Por otro lado, los costos de coordinación y los problemas de información a nivel interempresarial se han gestionado en condiciones de plena competencia mediante normas de productos y de producción (Ponte y Gibbon, 2005; Gereffi *et al.*, 2005). A medida que las cadenas agroalimentarias adquieren carácter mundial y abarcan entornos normativos diferentes, adquiere también mayor importancia el papel de estos instrumentos en la coordinación de las cadenas de suministro y la normalización de las prescripciones sobre productos entre los proveedores (Henson y Reardon, 2005; Maruchek *et al.*, 2011).

### *Importancia de la trazabilidad y problemas conexos*

Al posibilitar el rastreo preciso de los productos alimenticios a lo largo de la cadena de suministro, los sistemas de trazabilidad constituyen importantes instrumentos para garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos en las cadenas de suministro agroalimentarias. Su finalidad principal es reunir la información necesaria para la detección y eventual retirada del mercado de los productos que representen un riesgo para los consumidores (Meuwissen *et al.*, 2003). La adopción de sistemas de trazabilidad está vinculada a los fenómenos más amplios de la creciente atención que prestan los consumidores a la seguridad y calidad de los alimentos, el progreso tecnológico y la extensión mundial de las cadenas de suministro de alimentos. Los escándalos en materia de inocuidad a que se ha hecho mención anteriormente han incrementado el interés de los consumidores en esos instrumentos (Souza-Monteiro y Caswell, 2004; Dickinson y Bailey, 2002). Para que los sistemas de trazabilidad puedan funcionar debidamente, deben permitir la identificación de todos los interlocutores de la cadena de suministro y otorgar transferencias completas de información. La tendencia a la mayor internacionalización de las cadenas de suministro ha planteado considerables problemas para lograr el cumplimiento de esas prescripciones y ha creado una necesidad creciente de reglamentación y cooperación (Meuwissen *et al.*, 2003).

### *(ii) Efectos de las medidas sobre inocuidad de los alimentos en el comercio y estrategias de mitigación*

Dado el importante papel que desempeñan las medidas en materia de inocuidad de los alimentos tanto en la oferta como en la demanda alimentaria, es inevitable que afecten al comercio internacional de esos productos.<sup>79</sup> En esta parte se describen algunas de las formas principales en que las medidas en materia de inocuidad de los alimentos afectan a

las estrategias de los productores y se examinan mecanismos para mitigar los posibles efectos negativos en el comercio.

### **Efecto en el comercio**

Las medidas en materia de inocuidad de los alimentos pueden crear problemas a los productores, pero también brindarles oportunidades. Algunos de los principales problemas guardan relación con los costos que representa la diversidad de prescripciones. Al invertir en la capacidad de producir productos que cumplan prescripciones de inocuidad más rigurosas, los productores podrán beneficiarse también del hecho de acceder a mercados de mayor valor. Los productores también podrán invertir en la elaboración de sus propias normas como estrategia de comercialización y como medio de gestionar la calidad del producto a lo largo de la cadena de valor.

### *Costos de cumplimiento y pérdida de economías de escala*

Los costos de cumplimiento pueden causar la pérdida de economías de escala de los productores extranjeros si se aplican prescripciones diferentes en distintos destinos de exportación. Esos costos irán en función de la capacidad administrativa y técnica de los exportadores para gestionar prescripciones diversas (Henson y Mitullah, 2004; Mathews *et al.*, 2003; Otsuki *et al.*, 2001). Además, las medidas en materia de inocuidad de los alimentos suelen incluir un nivel especificado para determinadas sustancias y prescripciones sistémicas sobre el mantenimiento de registros y la evaluación de la conformidad. Por tanto, cuando se consideran de manera acumulativa, independientemente de que el nivel de dichas medidas sea o no el mismo, si los procedimientos de evaluación de la conformidad son diferentes, los costos pueden aumentar a causa de la duplicación de las prescripciones en materia de ensayos.

### *Aumento del valor añadido*

Las medidas en materia de inocuidad/calidad de los alimentos también pueden incluir una "tecnología" de reglamentación avanzada y contribuir a aumentar el valor añadido en el país exportador. Algunos analistas recalcan que las prescripciones más estrictas en materia de inocuidad de los alimentos pueden catalizar el comercio, creando incentivos para que las empresas inviertan a fin de reposicionarse en mercados mundiales competitivos (Jaffee y Henson, 2004; Swinnen y Maertens, 2009). Por supuesto, las medidas en materia de inocuidad de los alimentos afectan de forma diferente a la posición competitiva de cada país y de los distintos participantes en el mercado según sus respectivos puntos fuertes y débiles.<sup>80</sup> Las prescripciones rigurosas se asocian generalmente al comercio de alto valor, lo que supone que los productores que participen en este tipo de comercio podrán recibir rendimientos más elevados. En un entorno normativo propicio, los productores deficientes podrán beneficiarse directamente por conducto de la participación contratada en la cadena de valor (véase, por ejemplo, Jaffee *et al.*, 2011).

### *Normas privadas y poder de mercado*

Las normas de inocuidad de los alimentos del sector privado desempeñan un papel importante y cada vez mayor para determinar los resultados de comercio internacional, lo que

hace que sea aún más complejo comprender el comercio de productos alimenticios.<sup>81</sup> Cuando los minoristas tienen poder de compra, esas normas pueden convertirse en obstáculos *de facto* a la entrada en los mercados para algunos productores (Henson y Humphrey, 2009; Organización Mundial del Comercio (OMC), 2005b). Así ocurre especialmente en el caso de los países en desarrollo, que actúan de "tomadores de normas" en lugar de "elaboradores de normas". Las investigaciones indican que, en muchos casos, los países en desarrollo son tomadores de normas porque elaborar sus propias normas es más costoso que adoptar las de sus principales mercados (Stephenson, 1997).

De manera creciente, empresas privadas o grupos de minoristas han creado sus propias normas para atender la demanda de los consumidores de productos con características concretas como instrumento para segmentar los mercados. Por ejemplo, la cadena británica de supermercados Tesco tiene una norma que han de cumplir todos sus proveedores de fruta, legumbres y hortalizas y ensaladas frescas (García Martínez y Poole, 2004). Las normas privadas a menudo van más allá de las especificaciones sobre calidad e inocuidad de los alimentos y abarcan también consideraciones éticas y ambientales (Swinnen y Maertens, 2009). Las consecuencias de las normas privadas para el sistema multilateral de comercio, así como otros desafíos de la cooperación multilateral sobre medidas en materia de inocuidad de los alimentos en términos más generales, se examinan en la sección E.

### Mitigación de los efectos negativos en el comercio

Se cuenta con varios enfoques para mitigar los posibles efectos negativos de las medidas en materia de inocuidad de los alimentos en el comercio. Los países podrán tratar de armonizar sus medidas en materia de inocuidad de los alimentos de conformidad con un parámetro concreto. También podrán negociar un acuerdo para reconocer que otros sistemas nacionales de inocuidad de los alimentos alcanzan el nivel necesario de inocuidad. Los países también se comprometen a observar un conjunto común de normas consagradas en el Acuerdo MSF de la OMC, que tratan de limitar la utilización potencial de medidas en materia de inocuidad de los alimentos con fines proteccionistas.

#### *Armonización y equivalencia*

Aunque los incentivos proteccionistas pueden contribuir a la diversidad normativa en los reglamentos sobre inocuidad de los alimentos, esa diversidad persiste por otras varias razones. Las percepciones y las preferencias en cuanto a los riesgos y la interpretación de las pruebas científicas pueden variar de un país a otro. Esas diferencias pueden llevar a la adopción de niveles diferentes de reglamentación sobre inocuidad de los alimentos. Sin embargo, las medidas en materia de inocuidad de los alimentos suelen ser más complejas que una simple especificación de un nivel concreto de contenido de un material peligroso. Una gran proporción de esas medidas son prescripciones sobre los procesos que definen enfoques concretos para lograr niveles especificados de inocuidad de los alimentos. Como las condiciones propias de cada país varían, también podrá variar el enfoque óptimo para lograr el mismo nivel de inocuidad. Existen varios enfoques colectivos para reducir los posibles efectos negativos en el comercio asociados a esa diversidad.

Un enfoque consistiría en que los países trataran de armonizar las medidas en materia de inocuidad de los alimentos de conformidad con una norma o un sistema de normas únicos. La armonización puede adoptar muchas formas y sus efectos dependerán del nivel que se elija como punto de referencia. Las normas de la OMC relativas a la inocuidad de los alimentos alientan una armonización basada en las normas internacionales establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius. Este órgano intergubernamental decide colectivamente acerca de normas, directrices y recomendaciones en la esfera de la inocuidad de los alimentos y, en principio, debería incorporar las preferencias de todos los países que participan en las actividades de normalización (véase un análisis más detallado en Engler *et al.*, 2012; Hooker, 1999; Sykes, 1999).

Otro enfoque para abordar la diversidad normativa entre los países consiste en que estos reconozcan las medidas en materia de inocuidad de los alimentos de los interlocutores comerciales como equivalentes aunque sean diferentes de las suyas.<sup>82</sup> Este enfoque permitiría a los países desarrollar sistemas de inocuidad de los alimentos que se ajusten a su contexto específico, en lugar de imponer un enfoque único para lograr un nivel determinado de inocuidad (Josling *et al.*, 2005). La equivalencia reviste particular importancia en el caso de las prescripciones sobre procesos debido a su complejidad. En cambio, las prescripciones sobre productos suelen definirse con menos dimensiones, por lo que pueden compararse más fácilmente. En la práctica, determinar si un sistema de inocuidad de los alimentos logra o no un nivel razonable de inocuidad puede resultar administrativamente gravoso, porque exige una evaluación del sistema de intervenciones de gestión de riesgos, con inclusión de la infraestructura, la ejecución de programas y las prescripciones técnicas específicas.

#### *Otros medios de evitar las distorsiones del comercio*

Dado que las medidas en materia de inocuidad de los alimentos pueden ser objeto de usos abusivos con fines proteccionistas,<sup>83</sup> los países se pueden comprometer a una serie de disciplinas que limitan ese comportamiento. A continuación se mencionan algunas de las obligaciones principales que figuran en el Acuerdo MSF de la OMC.

En primer lugar, el derecho de aplicar medidas en materia de inocuidad de los alimentos causantes de distorsión del comercio está vinculado a la existencia de una justificación científica de la medida, específicamente a que la medida se base en una evaluación científica de los riesgos en materia de inocuidad de los alimentos. Otro aspecto de las normas pone de relieve que el nivel de protección del riesgo que se proponga alcanzar en los países debe ser coherente en distintas situaciones. Por supuesto, como se ha señalado *supra*, aunque las medidas en materia de inocuidad de los alimentos incluirán un nivel objetivo para el contenido de materiales peligrosos, también suelen contener otras dimensiones. Algunos analistas han expresado reservas acerca de que la coherencia sea una expectativa realista dado el complejo sistema de factores que intervienen en la elaboración de reglamentos (Sykes, 2006). Por último, las normas de la OMC sobre inocuidad de los alimentos disponen explícitamente que las medidas en materia de inocuidad de los alimentos "no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr un nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria". Como en el caso del

reconocimiento de la equivalencia entre los países, esta prescripción reconoce que puede haber otros enfoques que cabría adoptar para lograr los niveles deseados de inocuidad.

## 5. Resumen y conclusiones

En la presente sección se han presentado diferentes categorías de medidas no arancelarias y medidas que afectan al comercio de servicios, se han analizado sus fundamentos de política y sus efectos económicos y se han explicado las dificultades que entraña identificar posibles abusos proteccionistas. En la sección B.1 se han examinado las razones de la intervención de los gobiernos, y las políticas aplicadas para tratar de alcanzar los objetivos que pueden afectar al comercio. Todo ello ha llevado a las constataciones que se exponen a continuación.

Las políticas nacionales de maximización del bienestar que tratan de manipular la relación de intercambio o desplazar los beneficios de las empresas extranjeras a las nacionales están explícitamente orientadas al comercio. También podrán adoptarse medidas que afectan a los productores extranjeros a fin de privilegiar a grupos de presión sectoriales específicos por motivos de economía política. Otras políticas responden a preocupaciones de política pública, como la protección del medio ambiente o la salud de los consumidores. En sí mismas, no están orientadas a causar distorsión del comercio, pero es posible que afecten al comercio para alcanzar su objetivo.<sup>84</sup>

Se dispone de una gama de instrumentos para llevar a cabo esas políticas. Se pueden perseguir objetivos comerciales recurriendo a aranceles o medidas no arancelarias que distorsionen abiertamente el comercio, como contingentes, impuestos a la exportación o subvenciones. En el caso de muchos objetivos de política pública, las MNA no discriminatorias, como las medidas reglamentarias o los impuestos a los productos, son políticas óptimas. Sin embargo, los gobiernos también pueden aplicar medidas neutrales con respecto al origen de maneras que discriminan *de facto* contra productores extranjeros, o emplear MNA que reducen ineficientemente el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo de política pública.<sup>85</sup>

Aunque un gobierno pueda declarar su intención de tratar de lograr un objetivo de política pública, como la protección de los consumidores, puede emplear una medida no arancelaria de manera que cree una ventaja artificial para los productores nacionales frente a los extranjeros. Las medidas internas de este tipo plantean un problema especial para la cooperación comercial porque sus efectos y motivaciones son a menudo menos claros que los de las medidas en frontera. En general, es más difícil evaluar los costos y beneficios de las medidas reglamentarias que los de los instrumentos clásicos basados en el precio y la cantidad,<sup>86</sup> motivo por el cual en el resto del presente informe se presta particular atención a las medidas OTC/MSF y a la reglamentación nacional en la esfera de los servicios.

En la sección B.2 se ha analizado una serie de situaciones en las que los gobiernos pueden verse inclinados a utilizar determinadas medidas no arancelarias en lugar de instrumentos más eficientes. En determinadas condiciones, los gobiernos pueden preferir específicamente medidas "opacas" en lo relativo tanto a su causa como a su efecto, u

optar por MNA que aumentan los costos fijos antes que los variables. Los motivos políticos y las limitaciones institucionales pueden explicar la persistencia de MNA ineficientes de forma más general. El reciente fenómeno de la deslocalización, en el que las relaciones comerciales se caracterizan por la negociación bilateral en lugar del equilibrio de los mercados, constituye otro factor que explica por qué, también desde la perspectiva del bienestar nacional, los gobiernos puedan distorsionar las MNA (incluidos los instrumentos de política interna como las medidas OTC/MSF), además de los aranceles con objeto de influir en el comercio. Por último, en la sección B.2 se ha puesto de relieve que los gobiernos emplean MNA que no están reglamentadas eficazmente en el plano internacional en sustitución de aranceles y otras MNA que están sujetas a acuerdos comerciales.

Una de las principales ideas que emanan de este examen ha sido que ni el objetivo declarado de una política ni su efecto en el comercio, que pueden coincidir en cuanto a la prosecución de un objetivo de política pública "legítimo", pueden ofrecer en sí mismos una respuesta concluyente a la cuestión de si una medida no arancelaria es o no inocua desde una perspectiva comercial. En las secciones B.1 y B.2 se ha identificado una serie de factores cuyo examen permitiría evaluar si una MNA se puede emplear por razones de competitividad pese a declaraciones en contrario o si puede influir indebidamente en el comercio. Entre esos factores figura un análisis de la eficiencia de la medida para lograr su objetivo en comparación con otros medios, así como de su incidencia -es decir, la distribución de los costos y beneficios entre productores y consumidores tanto a nivel nacional como en el extranjero-. También informa esta evaluación un examen de las características sectoriales, como el grado de organización o el alcance de la negociación bilateral en las relaciones comerciales internacionales, y el contexto político más amplio en términos de instituciones, procesos políticos, problemas de información, etc. Estas cuestiones se abordan más a fondo en la sección E.4, en la que se analizan los problemas a que se enfrenta el sistema multilateral de comercio en relación con las MNA y los posibles caminos a seguir.

En la sección B.3 se han presentado sucintamente las características concretas del comercio de servicios, los tipos constatados de medidas relativas a los servicios y las razones principales por las que los gobiernos intervienen en los mercados de servicios. Pese a las peculiaridades del comercio de servicios, el examen ha puesto de manifiesto la misma dificultad fundamental para distinguir situaciones en las que las medidas relativas a los servicios tratan de lograr exclusivamente objetivos legítimos de los casos en que también tienen una finalidad relacionada con el comercio. En la sección E.2 se ofrece una exposición más detallada de los progresos realizados y los problemas que se plantean en la reglamentación de las medidas relativas a los servicios a nivel internacional.

Por último, los estudios de casos que figuran en la sección B.4 han puesto de relieve la prominencia de las medidas no arancelarias en una serie de esferas de actividad gubernamental de gran relieve y la necesidad de conocer mejor los tipos de MNA utilizados, sus objetivos y sus efectos. La reciente crisis financiera ha dado lugar a la adopción de multitud de nuevas MNA por razones de "emergencia". Sin embargo, la envergadura mundial de la

crisis ha intensificado rápidamente la necesidad de someter las medidas adoptadas a una vigilancia generalizada con objeto de evitar la tentación de recurrir a políticas de empobrecimiento del vecino o de acometer esas prácticas como retorsión por un proteccionismo percibido.

La cuestión de la fuga de carbono y la competitividad en el contexto de la política sobre el cambio climático ha suscitado amplios debates sobre la utilización de medidas no arancelarias a este respecto y constituye un ejemplo patente de las dificultades que supone distinguir entre la respuesta a preocupaciones legítimas de política pública y la capacidad de servir a intereses comerciales de sectores específicos. La falta de progresos en las negociaciones sobre el cambio climático y el deseo de algunos países de seguir adelante unilateralmente podrían conducir a un mayor uso de MNA y a conflictos comerciales sobre su verdadera finalidad y efectos.

Por último, aunque no por ello menos importante, los cambios económicos, sociales y tecnológicos han alimentado la ascensión de las medidas en materia de inocuidad de los alimentos como instrumento importante en la gestión de la cadena de suministro y la protección de los consumidores. Las medidas en materia de inocuidad de los alimentos brindan oportunidades y plantean desafíos a los productores, y se ha prestado renovada atención a los esfuerzos por mitigar los efectos negativos, sobre todo con la creación del Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF), una iniciativa interinstitucional destinada a mejorar la capacidad de los países en desarrollo para cumplir las prescripciones sanitarias y fitosanitarias.

Todas estas preocupaciones tienen en común la necesidad de disponer de los datos adecuados, y los problemas que plantea mejorar la transparencia mediante notificaciones, vigilancia y otras técnicas se examinan más a fondo en la sección E.4. En la sección C se pasa revista a la base de información existente sobre medidas no arancelarias, que en el caso de muchos tipos de medidas no es suficiente. Debido a las extensas lagunas en la cobertura y el contenido de los datos, resulta difícil calcular el grado en que la utilización de MNA en las esferas descritas *supra* (y más en general) ha aumentado de hecho con el curso del tiempo y si ello ha dado lugar a impedimentos adicionales al comercio internacional, como se expondrá con más detalle más adelante.

## Notas finales

- 1 Wolfe presenta un argumento similar sobre el efecto positivo de la transparencia en el comercio y subraya el papel del mecanismo de vigilancia de la OMC en la reducción de la incidencia del proteccionismo durante la crisis económica mundial.
- 2 En este estudio, por transparencia política se entiende la apertura acerca de los objetivos de las políticas y los arreglos institucionales que aclaran los motivos de los responsables de las políticas monetarias. Esto puede incluir los objetivos explícitos de la inflación, la independencia del banco central y los contratos. La transparencia económica se concentra en la información económica que se utiliza para las políticas monetarias, con inclusión de datos económicos, modelos y previsiones de los bancos centrales. La transparencia procesal se refiere a la manera en que se adoptan las decisiones sobre política monetaria. Esto incluye la estrategia de las políticas monetarias y una relación de las deliberaciones sobre las políticas, generalmente sobre la base de actas y registros de votaciones. La transparencia en las políticas entraña un aviso temprano y una explicación de las decisiones sobre políticas, y una indicación de las medidas que probablemente vayan a adoptarse en el futuro en forma de declaraciones de orientación política. La transparencia operacional atañe a la aplicación de las medidas de política monetaria, incluido un análisis de los errores de control del instrumento operacional y las perturbaciones de la transmisión macroeconómica.
- 3 Esta idea se remonta a Adam Smith en *La riqueza de las naciones*: "Así como la facultad de cambiar motiva la división del trabajo, la amplitud de esta división se halla limitada por la extensión de aquella facultad o, dicho en otras palabras, por la extensión del mercado."
- 4 El requisito de etiquetado puede no ser una panacea si exige, por ejemplo, un desglose detallado del origen de cada componente, dado que obtener esa información podría ser difícil y costoso.
- 5 Cuando la información sobre los productos no es perfecta, los economistas distinguen generalmente entre artículos de búsqueda, de experiencia y de confianza. En el caso de los primeros (por ejemplo, las prendas de vestir) es necesario inspeccionarlos antes de comprar para observar sus características. Los productos de experiencia (por ejemplo, el vino) tienen características desconocidas, pero esos atributos se revelan después de su compra o su consumo. Los productos de confianza tienen la característica de que, aunque los consumidores pueden observar la utilidad que se obtiene del producto (o el servicio) *a posteriori*, no pueden determinar si el tipo o la calidad que han recibido es la que necesitaban *a priori*. Véase Dulleck *et al.* (2011). Un ejemplo de producto (o servicio) de confianza son los consejos de un doctor acerca de un tratamiento. El paciente puede darse cuenta de que se siente mejor a raíz del tratamiento pero no sabe si ese tratamiento es excesivo, es decir, si se le han prescrito medicamentos y terapias que no son estrictamente necesarios o que son más costosos.
- 6 Bagwell y Staiger reconocen que el hecho de que los consumidores se enteren de la calidad de los productos después de la compra deja abierta la posibilidad de que la empresa de alta calidad ofrezca un precio introductorio bajo, que le ocasiona pérdidas, pero que alienta a suficientes consumidores a adquirir el producto y conocer su verdadera calidad. Por tanto, puede haber circunstancias en que no serán necesarias las subvenciones a la exportación para superar el obstáculo que plantea la asimetría de información.
- 7 Como señalan Bagwell y Staiger (1989), en esta situación las subvenciones a la exportación mejoran el bienestar de los países exportadores e importadores y no tienen los efectos de empobrecimiento del vecino asociados generalmente con su utilización.
- 8 Hay solo unos pocos ejemplos de impuestos ambientales en los Estados Unidos, en particular impuestos sobre la gasolina, los combustibles para motores, los derramamientos de

- petróleo y los productos químicos en los alimentos para animales. Véase Bovenberg y Goulder (2002).
- 9 El análisis clásico de las medidas basadas en el precio frente a las basadas en la cantidad en un contexto de incertidumbre respecto de las políticas se encuentra en Weitzman (1974).
- 10 El asunto Estados Unidos-Atún es una diferencia de la época del GATT entre México y los Estados Unidos relativa a la prohibición por los Estados Unidos de las importaciones de atún capturado utilizando métodos de pesca que hacían que las tasas de muertes o heridas graves incidentales de delfines fueran superiores a las establecidas por los Estados Unidos.
- 11 El asunto Estados Unidos-Camarones es una diferencia entre varios países en desarrollo reclamantes (la India, Malasia, el Pakistán y Tailandia) y los Estados Unidos. Se refería a la prohibición por los Estados Unidos de las importaciones de camarones y productos de camarones procedentes de países que no utilizaban un tipo determinado de redes para la captura de camarones, que permitiría que las tortugas amenazadas que quedaran accidentalmente atrapadas pudieran escapar y no se ahogaran.
- 12 El Protocolo de Montreal prohibió el comercio de sustancias que agotan la capa de ozono y exigió la eliminación gradual de su producción.
- 13 Esas condiciones se especifican más formalmente, por ejemplo, en Meade (1952), Kemp (1960) y Corden (1974).
- 14 Una elección natural del nivel del contingente es la previsión que hace el responsable de las políticas del nivel a largo plazo de las importaciones cuando la industria nacional alcance su plena madurez. El carácter restrictivo de este contingente disminuye a medida que la industria acumula experiencia, hasta que el contingente ya no se aplica cuando se completa el aprendizaje.
- 15 Aunque Katz y Shapiro (1985) aplicaron originalmente el término "externalidades de red" a estos efectos, Liebowitz y Margolis (1994) cuestionaron que se tratara en realidad de externalidades. En trabajos posteriores, Katz y Shapiro (1994) pasaron a utilizar el término "efectos de red" sugerido por Liebowitz y Margolis (1994). Véase también el análisis de los efectos/externalidades de red que figura en Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005b).
- 16 Esta simetría entre impuestos a la importación y a la exportación se expuso por primera vez formalmente en Lerner (1936).
- 17 La razón de este resultado es la siguiente: una subvención a la exportación otorgada por el país en cuestión a su producto de exportación 1 llevaría a una caída del precio mundial de ese producto y a un aumento de su precio interno. La demanda total (consumidores extranjeros y nacionales) del producto de exportación 2 del país aumentará si los dos productos son complementarios en el extranjero y sustitutos a nivel nacional. En algunas condiciones, el aumento de la demanda del producto 2 producirá una mejora en la relación de intercambio de ese producto, que compensará con creces la pérdida en la relación de intercambio del producto 1.
- 18 En el modelo de competencia de Cournot, las decisiones sobre la producción son "sustitutos estratégicos". El aumento de la producción de la empresa nacional induce a una reducción de la producción de la empresa extranjera. Se dice que las estrategias son sustitutos estratégicos si la respuesta óptima de una empresa a una actuación más (menos) agresiva de otra empresa es pasar a ser menos (más) agresiva (Bulow *et al.*, 1986).
- 19 En el modelo de competencia de Bertrand, los precios son "complementos estratégicos". Un aumento del precio que cobra la empresa nacional lleva a un aumento del precio que cobra la empresa extranjera. Se dice que las estrategias son complementos estratégicos si la respuesta óptima de una empresa al comportamiento más (menos) agresivo de otra empresa es ser más (menos) agresiva.
- 20 Es necesario distinguir este tipo de innovación de la referente a los "productos" o al crecimiento de la demanda. Véase Athey y Schmutzler (1995).
- 21 Para los países en desarrollo con menos limitaciones de recursos, los programas de transferencia condicional de efectivo por los que se proporciona dinero a las familias pobres a condición de que adopten determinados comportamientos, generalmente inversiones en capital humano como la escolarización de los niños, han pasado a emplearse más ampliamente en razón de su éxito aparente (Fiszbein y Schady, 2009).
- 22 Sin embargo, véase Levy (2003) para una crítica del enfoque de Grossman-Helpman. En su opinión, el enfoque de Grossman-Helpman supone que hay agentes racionales plenamente informados que se dividen un superávit. Esto no explicaría el uso de una limitación voluntaria de las exportaciones, que constituye una manera ineficiente de transferir ingresos a intereses especiales puesto que el país sufre un empeoramiento de la relación de intercambio.
- 23 Esto se debe a que los grupos de presión también tienen intereses como consumidores y se benefician de la menor protección en sectores distintos de los suyos.
- 24 Con respecto a esto último, cabe señalar que el estudio empírico de Maggi y Rodríguez-Clare (2000) llega a la conclusión opuesta. Los autores encuentran que el nivel de protección aumenta con la penetración de las importaciones, tanto en sectores protegidos por aranceles como en sectores protegidos por restricciones cuantitativas.
- 25 Véase el análisis de la evaluación de la conformidad que figura en *Informe sobre el Comercio Mundial 2005* (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2005b).
- 26 Se supone aquí que los oligopolistas son competidores de Cournot. Esto significa que cada oligopolista utiliza el nivel de su producción, en lugar, por ejemplo, del precio que cobra por su producto, como instrumento para competir con sus rivales. Si quiere ser más agresivo con sus rivales, aumenta el volumen de su producción. Si quiere ser más pasivo, reduce el nivel de su producción o de su capacidad.
- 27 Se supone que los miembros del cártel siguen una estrategia de aplicación inexorable ("grim trigger"). Cooperan con otros miembros del cártel siempre que todos los demás cooperen. Dejan de cooperar y siguen siempre ese camino en la primera instancia de incumplimiento de uno de los miembros.
- 28 Se podría suponer también que la medida se aplica a los productos nacionales y los productos extranjeros, pero el cumplimiento de la reglamentación aumenta los costos de los productores extranjeros más que los de los productores nacionales. Abel-Koch (2010) y Rebeyrol y Vauday (2009) examinan el caso en que los costos de cumplimiento son idénticos para las empresas nacionales y extranjeras pero la productividad de las empresas es diferente.
- 29 Un parámetro importante que afecta a estos ajustes es el grado de sustituibilidad de los productos, o más precisamente la elasticidad de sustitución (Chaney, 2008). El grado de sustituibilidad de los productos tiene efectos opuestos en cada margen. Una mayor elasticidad hace que el margen intensivo sea más sensible a los cambios en los costos del comercio, en tanto que hace menos sensible el margen extensivo. Chaney puede demostrar que si la productividad de las empresas sigue una distribución de Pareto predominará el ajuste a lo largo del margen extensivo.
- 30 En estos casos, se supone en general que los gobiernos, al promulgar una política, solo tienen en cuenta el bienestar en sus respectivos países (y no el bienestar mundial). En el caso de la política económica, los gobiernos consideran únicamente los intereses de las empresas nacionales (y no los de las extranjeras) y, en consecuencia, no actúan como lo harían si todos los productores se encontraran en sus territorios. Véase, por ejemplo, cómo exponen formalmente este enfoque Fischer y Serra (2000) o Marette y Beghin (2010). Estos estudios están centrados en la cuestión más general de cuándo hay proteccionismo, en tanto que el tema específico de la presente subsección es la elección de instrumentos de política, es decir, las condiciones en que un gobierno decide adoptar determinados tipos de MNA en lugar de otras opciones.

- 31 No hay una literatura económica específicamente dedicada a este tema, y algunos de los estudios examinados en esta subsección corresponden más bien a la esfera de las ciencias políticas. La lista de explicaciones que aquí se exponen acerca de las limitaciones con que se enfrentan los gobiernos en la elección de instrumentos normativos, si bien es importante, no es necesariamente exhaustiva.
- 32 Al examinar la importancia o prioridad que asignan los gobiernos al bienestar de una amplia muestra de países, Gawande *et al.* (2005) muestran empíricamente que, al articular su política comercial, los gobiernos dan más precedencia al bienestar de toda la sociedad que a los intereses especiales cuanto mejor informados están los ciudadanos.
- 33 Como se señala en la subsección anterior, en las consideraciones de política económica aquí expuestas, se supone en la mayoría de los casos que los productores están organizados y los consumidores no. Se ha constatado que ésta es una suposición razonable respecto de muchas cuestiones normativas. Sin embargo, las organizaciones de consumidores, cuando sí existen, también pueden tener una considerable influencia política, por ejemplo, en lo que respecta a la seguridad de los alimentos (Swinnen y Vandemoortele, 2011). Gulati y Roy (2007) muestran que se establecen vínculos políticos entre distintos instrumentos normativos cuando los gobiernos deben tener en cuenta a grupos de intereses de productores y de consumidores. Esos vínculos pueden intensificar o amortiguar las repercusiones de las políticas pertinentes en el comercio. A su vez, esos vínculos también implican que cuando los acuerdos comerciales abordan cuestiones internas que históricamente se han considerado de interés puramente nacional, los grupos de intereses especiales que hasta ese momento no han intervenido en la política comercial pueden empezar a hacerlo activamente. En la sección E, que trata de la cooperación internacional en materia de MNA, se abordan en más detalle estas cuestiones y sus posibles consecuencias, por ejemplo para la transparencia.
- 34 Se plantea un argumento análogo sobre la utilización de medidas de política pública, como medidas proteccionistas encubiertas cuando varios grupos de intereses presionan al gobierno para que se los proteja, pero el gobierno no puede brindar protección a todos mediante la imposición de aranceles (debido a alguna limitación externa, por ejemplo, un acuerdo comercial internacional que limita el nivel global de protección arancelaria). En ese caso, el gobierno podría proteger a una rama de producción con una MNA, por ejemplo, una reglamentación, suponiendo que las partes interesadas (los competidores o los consumidores) no pueden verificar su verdadero efecto proteccionista. Un gobierno también puede preferir una MNA comparativamente opaca si tiene vínculos específicos con determinados grupos de intereses especiales (por ejemplo, de índole étnica o cultural), pero procura ocultar su trato discriminatorio entre los distintos grupos de presión (Robinson y Torvik, 2005). En un estudio muy influyente sobre el tema, Laffont y Tirole (1991) muestran que los propios grupos de intereses especiales pueden estar a favor de reglamentaciones ineficientes si cuentan con determinada información sobre políticas a la que no tienen acceso los encargados de formularlas, y esta situación les permite acrecentar su influencia política.
- 35 Los autores hacen hincapié en que, cuando se trata de políticas públicas, es lógico que un individuo no tenga conocimiento de determinada información cuando los beneficios esperados sean relativamente más bajos que los costos de obtener la información necesaria.
- 36 El autor explica de manera muy sucinta que, a igualdad de los demás factores, un "mal" político preferiría otorgar una subvención directa a los productores, "ya que la aplicación de una norma sobre un producto crea distorsión en el estado de bajo riesgo [es decir, no es óptima desde el punto de vista del bienestar] e incluso a los dirigentes políticos poco escrupulosos les preocupa el bienestar" (Sturm 2006: 575). No obstante, la perspectiva de una reelección puede dominar este efecto, es decir, los "malos" políticos que asignan poca importancia al bienestar social y para los cuales la reelección es beneficio suficiente prefieren distorsionar la política ambiental a fin de conceder una transferencia indirecta a los productores locales en lugar de otorgar una subvención que ponga de manifiesto su "mal comportamiento político" ante el electorado y que con toda certeza conducirá a una derrota electoral.
- 37 Véase también Yu (2000), que formula un modelo basado en la sencilla suposición de que las variaciones del grado de transparencia de una MNA – en este caso, una limitación voluntaria de las exportaciones – con los de un arancel y las distorsiones del mercado relativas que conllevan esos instrumentos influyen en la decisión de un gobierno de reemplazar una MNA por un arancel.
- 38 Este enfoque difiere del de una corriente de la literatura que ha explicado que la existencia de políticas comerciales en términos más generales obedece a que no se sabe con certeza la identidad de los que se benefician y los que se perjudican como consecuencia de la apertura del comercio. Véase, por ejemplo, Feenstra y Lewis (1991).
- 39 En términos económicos, esto significa que el costo de los sobrepagos excesivos debe equilibrarse con la pérdida de eficiencia que representa una política causante de distorsión.
- 40 El resultado es similar cuando los incentivos de los legisladores son consideraciones de política y no las contribuciones de los grupos de presión, siempre y cuando las políticas elegidas sigan siendo importantes para los legisladores una vez que ya han concluido sus mandatos (Martimort, 2001).
- 41 La relación entre las políticas en pro del interés público y las que benefician a determinados grupos puede ser compleja. Algunas políticas nacionales, como los programas nacionales de educación, pueden tener repercusiones a largo plazo. Battaglini y Coate (2007) advierten que una vez que se establecen esas políticas, los futuros legisladores pueden sacar partido de los beneficios de la inversión y desviar recursos hacia medidas menos eficientes que favorecen a los sectores o grupos que representan. Los investigadores, previendo los efectos de distorsión de un excedente de bienes públicos, señalan que en algunos casos los legisladores pueden obtener mejores resultados si limitan parcialmente las inversiones en esos bienes públicos para desalentar la adopción de MNA ineficientes.
- 42 Naturalmente, la evaluación de la conformidad de cada envío sigue entrañando algún tipo de costo variable relacionado con esa medida.
- 43 Véanse también las consideraciones de Schmitt y Yu (2001) y Jorgensen y Schroder (2008) sobre los efectos de los aranceles en el bienestar cuando hay costos fijos de exportación.
- 44 Para ser más precisos, a diferencia de Rebeyrol y Vauday (2009), Abel-Koch (2010) muestra que incluso cuando las empresas extranjeras son en promedio más productivas (y, en consecuencia, la penetración de las importaciones es elevada), la adopción de una MNA interna puede dar lugar a un desplazamiento de beneficios hacia las empresas nacionales si en estas últimas la distribución de Pareto de la productividad está menos sesgada que en las extranjeras. En ese caso, la proporción entre empresas muy eficientes y empresas bastante ineficientes y, por lo tanto, la proporción entre beneficiadas y perjudicadas como resultado de las medidas internas es mayor en el caso de las empresas nacionales que en el de las extranjeras y, en términos globales, los beneficios se desplazan desde el exterior hacia el país que introduce la medida. Se podría decir que ésta es la teoría opuesta a la previsión de Grossman y Helpman (1994) de que el nivel de protección varía en forma inversamente proporcional a la penetración de las importaciones. Sin embargo, como se observa más adelante, sigue siendo cierto en términos generales, aunque por motivos distintos, que, por ejemplo, la dureza de la reglamentación es mayor cuanto menor es el número de empresas extranjeras que operan en el mercado interno ya que, en esas situaciones, la competencia entre las empresas nacionales y la posibilidad de un desplazamiento de beneficios hacia ellas son relativamente más importantes.

- 45 Bombardini (2008) muestra que cuando la asignación de contribuciones políticas entraña costos fijos, las empresas más grandes del sector de que se trate forman un grupo de intereses especiales. El autor además confirma empíricamente que los sectores en los que la proporción de grandes empresas es mayor exhiben un nivel más alto de actividad política.
- 46 Véase una confirmación empírica de esta hipótesis en Yi (2003).
- 47 Véase también en Fischer y Serra (2000), por ejemplo, un examen de la aplicación de una medida de protección ambiental en una situación caracterizada por un duopolio internacional en la que la reglamentación es ineficiente debido a su elevado nivel de exigencia, con el que se busca desplazar las rentas desde el productor extranjero al productor nacional e imputar al productor extranjero parte de los costos que entraña reducir la externalidad. Los autores muestran que las medidas ambientales pueden utilizarse como mecanismo proteccionista y no pretenden explicar por qué un gobierno, en lugar de aplicar impuestos al comercio, usaría un instrumento aplicable tanto a los productores nacionales como a los extranjeros (que no obstante impondría un costo mayor a estos últimos, que se supone que producen para varios mercados de acuerdo con distintas especificaciones).
- 48 Véase, por ejemplo, en Antràs (2011) una reseña de esos estudios.
- 49 A diferencia de Antràs y Staiger (2008), Staiger (2012) obtiene previsiones "realistas" en materia de políticas, a saber, que la protección contra las importaciones se ve reforzada por las MNA, también en un modelo que no incluye consideraciones de economía política. En el primero de esos estudios, el modelo básico prevé que el gobierno del país en cuestión subvencionará las importaciones de bienes intermedios y que el gobierno del país exportador impondrá gravámenes a los bienes intermedios. Si bien esta situación no es improbable en sí, puede ser más pertinente en relación con el comercio de recursos naturales y otras materias primas – en el que se ha observado tanto un aumento progresivo de la protección (y, por lo tanto, una mayor tasa de protección efectiva de los productos finales) y de las medidas para contrarrestar las exportaciones – que con el comercio de insumos manufacturados. Véase también Organización Mundial del Comercio (OMC) (2010).
- 50 Dicho de otro modo, los precios que deberán pagar los consumidores aumentarán menos como consecuencia de una reducción de la cantidad igual al incremento de la cantidad resultante de la disminución marginal del arancel de importación, ya que parte de la incidencia de los impuestos es soportada por los productores.
- 51 Anderson y Schmitt (2003) también sostienen que cuando hay menos competencia en una rama de producción, el grado de liberalización arancelaria es menor y la respuesta endógena – la imposición de medidas no arancelarias, como contingentes y derechos antidumping – por lo general es más limitada.
- 52 Esto ocurre cuando un país 'de gran tamaño' reduce los requisitos aplicables a los bienes de producción nacional.
- 53 Definida como la probabilidad de que un país solicite que se inicie una investigación antidumping.
- 54 En los datos no se hace ninguna distinción entre la liberalización arancelaria unilateral y la resultante de un acuerdo internacional (multilateral o regional).
- 55 En el análisis se utilizan los aranceles aplicados y no los consolidados debido a que cuando existe un excedente de consolidación, es posible que la reducción de un arancel consolidado no tenga efecto alguno en el arancel aplicado y por tanto no suponga un incentivo para la sustitución de políticas.
- 56 En la sección D.1 figuran detalles sobre la estimación de los equivalentes *ad valorem* de MNA.
- 57 Los detalles de la construcción del índice de frecuencia y la tasa de cobertura figuran en la sección C (recuadro C.1).
- 58 En sentido estricto, la expresión "reglamentación" puede designar la promulgación de un conjunto de normas vinculantes (Baldwin *et al.*, 2012). En un sentido más amplio, puede servir para definir todas las actuaciones del Estado concebidas para influir en el comportamiento económico o social, refiriéndose tanto a actos legislativos como a medidas fiscales. En la terminología del AGCS, la noción correspondiente es la de "medidas", ya que en el Acuerdo por "reglamento" se entiende un tipo específico de acto legislativo (véase, por ejemplo, el artículo XXVIII del AGCS).
- 59 Lennon (2009), por ejemplo, sostiene que "el comercio de mercancías y el de otros servicios comerciales se refuerzan mutuamente. El comercio bilateral de mercancías explica el comercio bilateral de servicios: la elasticidad estimada resultante se acerca a la unidad. Recíprocamente, el comercio bilateral de servicios tiene un efecto positivo en el comercio bilateral de mercancías: un aumento del 10 por ciento del comercio de servicios aumenta el comercio de mercancías en un 4,6 por ciento".
- 60 Como ejemplos de algunas de las interrelaciones entre los diferentes sectores de servicios, cabe citar las plataformas bilaterales o multilaterales (es decir, plataformas que sirven a dos o más grupos distintos de clientes que valoran cada uno la participación del otro, como las plataformas mediáticas que venden publicidad a un grupo de clientes y contenido a otro) o los conglomerados de servicios de complementariedad horizontal o integración vertical (por ejemplo, los servicios de telecomunicaciones, audiovisuales y de esparcimiento, o los minoristas integrados verticalmente que prestan servicios de venta al por mayor, almacenaje y logística).
- 61 Los Estados Unidos son uno de los pocos países que facilitan información sobre el comercio intra-empresarial.
- 62 Puede que en los datos sobre el comercio se subestime considerablemente el papel de los servicios en la producción internacional, porque los servicios, en mucha mayor medida que las mercancías, son objeto de comercio indirecto, incorporados en mercancías y otros servicios. Así pues, se calcula que el valor añadido local incorporado en las exportaciones representa menos del 50 por ciento del valor bruto de las exportaciones de manufacturas, mientras que el valor añadido localmente en los servicios representa el 150 por ciento del valor bruto de las exportaciones de servicios (Johnson y Noguera, 2012). Los autores calcularon el comercio en valor utilizando la base de datos GTAP 7.1. respecto de 94 países y 57 sectores. Es posible obtener una proporción mayor que la unidad cuando las exportaciones directas de servicios son poco importantes, pero los servicios locales están incorporados en las exportaciones de manufacturas.
- 63 La manipulación de la relación de intercambio para aumentar el bienestar nacional no se considera una justificación pertinente en el caso del comercio de servicios, esencialmente por el movimiento de los factores frecuentemente asociado a él (Francois y Hoekman, 2010; Marchetti y Mavroidis, 2011).
- 64 El paso de la propiedad y la responsabilidad estatales respecto del suministro de un servicio a la propiedad privada y el suministro privado con mayor reglamentación estatal ha sido descrito como la ascensión del "Estado regulador" (Majone, 1994).
- 65 Para un análisis de la aplicabilidad de los modelos teóricos tradicionales al comercio de servicios, véase por ejemplo, Organización Mundial del Comercio (OMC) (2008). En Whalley y Chia (1997), por ejemplo, pueden verse otros puntos de vista.
- 66 Por ejemplo, las medidas que aumentan los costos de las empresas extranjeras cuando venden en el mercado nacional son más restrictivas del comercio en presencia de monopolios u oligopolios nacionales ya instalados que en condiciones de competencia perfecta (véase Deardorff y Stern, 2008, y Helpman y Krugman, 1989). Francois y Wooton (2001) demuestran que, en presencia de una rama de producción nacional imperfectamente competitiva, un competidor extranjero puede optar por incorporarse al cartel nacional o competir con él, dependiendo de la magnitud de las restricciones al comercio transfronterizo.
- 67 Los instrumentos similares a los aranceles podrían ser aplicables en determinados sectores en el caso de ciertos

- modos. Se podría concebir, por ejemplo, un impuesto por pasajero o por volumen de carga en los servicios de transporte transfronterizo, dado que una entidad física visible está asociada al servicio que se suministra. Por otro lado, se podrían aplicar impuestos a la entrada, la producción y los beneficios a empresas extranjeras establecidas localmente (véase Copeland y Mattoo, 2008).
- 68 No obstante, Laffont (1999) demuestra que, en presencia de instituciones democráticas débiles, es posible que estimular la competencia no siempre aumente el bienestar.
- 69 En 2009 se estableció una iniciativa privada similar, Global Trade Alert, que facilita información sobre medidas estatales adoptadas durante la reciente recesión económica.
- 70 Véase Corfee-Morlot y Hohne (2003), por ejemplo.
- 71 Esos objetivos de reducción de emisiones, que están supeditados a que otros países cumplan los suyos, pueden consultarse en el sitio Web de la CMNUCC: <http://unfccc.int/>.
- 72 De conformidad con el artículo 3 del Protocolo de Kyoto, los países incluidos en el Anexo I de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático tenían que reducir el total de sus emisiones de gases de efecto invernadero a un nivel inferior en no menos del 5 por ciento al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012.
- 73 Véase en Copeland y Taylor (1994) un análisis de la forma en que las diferencias de la rigurosidad de los reglamentos ambientales entre países de alto ingreso y de bajo ingreso hacen que los primeros se especialicen en ramas de producción limpias y los segundos en ramas de producción contaminantes. Además, los autores determinan que el aumento resultante de los niveles de contaminación en los países de bajo ingreso compensa con creces la disminución en los países de ingreso alto.
- 74 Para dar una idea de la diversidad de los indicadores empleados, se ha examinado un conjunto aleatorio de estudios. Demailly y Quirion (2006) utilizan los cambios en los beneficios y la producción como indicadores de la variación de la competitividad; Zhang y Baranzini (2004) utilizan el aumento del costo de producción; Reinaud (2008) emplea los beneficios y la cuota de mercado; en Stern Review (Stern, 2007) se utiliza el cambio en el costo del productor y la transferencia a los precios al consumidor.
- 75 Markusen (1976) obtiene unos resultados similares en un modelo de comercio con contaminación transfronteriza.
- 76 Existe un texto interesante de Lockwood y Whalley (2008) que relaciona el debate actual sobre competitividad y ajustes fiscales en frontera con un debate de los años sesenta acerca del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y los ajustes fiscales en frontera en la UE. Como exponen claramente los autores, la literatura académica de la época demostraba que un cambio entre la base de origen y la de destino en el IVA sería neutral y que, por lo tanto, la utilización de un ajuste fiscal en frontera en la UE que acompañase al IVA no brindaba ventajas comerciales a Europa. Sin embargo, ese argumento se basa en la neutralidad del IVA - el IVA no altera los precios relativos en la UE. No será ese el caso de los impuestos sobre el carbono, ya que el propósito de las medidas de mitigación es aumentar el precio relativo de las mercancías de gran intensidad de carbono para reflejar su costo social.
- 77 No obstante, véase en Mattoo *et al.* (2009) cómo se puede simplificar este proceso asumiendo que las mercancías extranjeras tienen la misma huella de carbono que las nacionales. Véase en Ismer y Neuhoff (2007) una propuesta sobre la manera de simplificar y poner en conformidad con las normas de la OMC un régimen de ajuste en frontera que entrañe compras de permisos de emisión.
- 78 En aras de la brevedad, el presente análisis se refiere principalmente a medidas en materia de inocuidad de los alimentos, pero se mencionan también aspectos pertinentes de medidas relativas a la calidad y a atributos más amplios, como las consecuencias ambientales de la producción de alimentos. Swinnen y Vandemoortele (2009) ponen de relieve el grado en que la naturaleza de esas medidas afecta a su nivel políticamente óptimo y a la probabilidad de conflictos comerciales, y señalan importantes diferencias a este respecto. Este análisis queda fuera del alcance de la presente sección.
- 79 Swinnen y Vandemoortele (2011) elaboraron un modelo para ilustrar que las medidas en materia de inocuidad de los alimentos (casi) siempre afectan al comercio y, en un contexto de economía política, extrajeron las condiciones en las que esas medidas actúan de catalizador o de obstáculo del comercio internacional. Como se señala en la sección B.1, los autores también demuestran que un posible efecto negativo en las corrientes comerciales no guarda automáticamente relación con el proteccionismo de los productores.
- 80 Mangelsdorf *et al.* (2012), por ejemplo, constatan un efecto positivo de las normas voluntarias y las prescripciones obligatorias en las exportaciones alimentarias y agrícolas de China, y los beneficios compensan con creces el aumento de los costos de cumplimiento.
- 81 Para una reseña completa de publicaciones sobre normas privadas, véase Centro de Comercio Internacional (ITC) en la página Web <http://www.standardsmap.org>, visitada por última vez el 9 de marzo de 2012, así como Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2006) y las publicaciones conexas.
- 82 Un ejemplo reciente es el acuerdo sobre productos alimenticios orgánicos entre la Unión Europea y los Estados Unidos que entra en vigor en junio de 2012. Según la Agence France Presse (AFP), antes del acuerdo, las empresas tenían que cumplir dos conjuntos diferentes de prescripciones a ambas orillas del Atlántico.
- 83 La literatura reciente sobre este tema es bastante limitada. Foletti (2011) examina la variación de los límites máximos de residuos (LMR) para diversos plaguicidas y productos en una serie de países. Al analizar la contribución relativa de la "protección del consumidor" (a nivel de los plaguicidas) y la "protección del productor" (a nivel de los productos), la autora constata que mientras que los motivos sanitarios explican una cantidad importante de la variación de los LMR, los motivos proteccionistas pueden explicar hasta una tercera parte de la variación. En lo que concierne a los niveles de los LMR, constata que unos niveles más altos de toxicidad dan lugar a una reglamentación más estricta, como cabía esperar. No obstante, el hecho de que un plaguicida sea o no de producción nacional también desempeña un papel, dando lugar a umbrales reglamentarios más indulgentes.
- 84 En la sección E.1 se establece que lo que lleva a los países a cooperar es evitar políticas de empobrecimiento del vecino o facilitar un dispositivo creíble de compromiso que ayude a contener la presión de los grupos de interés nacionales. Pero los países también pueden cooperar en objetivos de política pública a fin de aplicar la política más eficiente no solo desde una perspectiva de bienestar nacional sino también mundial, o si comparten un objetivo de política pública común.
- 85 A primera vista, las prescripciones de una medida pueden ser las mismas para los productores nacionales y extranjeros, pero es posible que algunos aspectos de su aplicación sean intrínsecamente más difíciles de cumplir por los fabricantes extranjeros que por los nacionales. Véase un trabajo conceptual sobre esta cuestión en Swinnen y Vandemoortele (2009; 2011). Un ejemplo conocido es la obligación de realizar las pruebas de conformidad de los productos importados con las prescripciones técnicas en laboratorios concretos que entrañan costos de acceso más elevados para los productores extranjeros que para los nacionales. Otro ejemplo guarda relación con los impuestos sobre productos, cuyos umbrales se fijan de manera que los productos extranjeros competidores queden comprendidos en el tramo impositivo más elevado.
- 86 En el recuadro B.2 se introdujo brevemente un análisis de costo-beneficio. Véase la formulación de un marco de costo-beneficio para evaluar medidas reglamentarias y su aplicación a medidas OTC/MSF en Van Tongeren *et al.* (2009; 2010).

## C. Catálogo de medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios

En esta sección se examinan las fuentes de información disponibles sobre las medidas no arancelarias (MNA) y las medidas relativas a los servicios, y se evalúan sus puntos fuertes y débiles respectivos. Se utiliza la información disponible para establecer cierto número de "hechos estilizados" respecto de la incidencia de las MNA y las medidas relativas a los servicios en general. Se examinan, en particular, los obstáculos técnicos al comercio, las medidas sanitarias y fitosanitarias y la reglamentación nacional en el sector de los servicios.

## Índice

|   |                                                                                                                              |     |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1 | Fuentes de información sobre las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios                             | 96  |
| 2 | Hechos estilizados acerca de las MNA relacionadas con el comercio de mercancías                                              | 104 |
| 3 | Medidas relativas a los servicios                                                                                            | 122 |
| 4 | Conclusiones                                                                                                                 | 125 |
|   | Apéndice C.1: Metodología para el manejo de datos en el Sistema de Análisis e Información Comerciales de la UNCTAD (TRAINS ) | 131 |
|   | Apéndice C.2: Resultados de regresión                                                                                        | 133 |

### Algunos hechos y constataciones importantes

- La calidad y la disponibilidad de datos sobre las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios están mejorando, pero queda mucho por hacer.
- Los datos disponibles no revelan ninguna tendencia clara al aumento de la utilización general de medidas no arancelarias en el último decenio.
- Los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias parecen haber adquirido preponderancia, según informaciones oficiales de la OMC. Los datos de encuestas realizadas tanto en países desarrollados como en países en desarrollo confirman este extremo.
- Los obstáculos de procedimiento son una causa importante de preocupación para los exportadores de países en desarrollo.
- Aunque hay indicaciones de que las medidas de restricción del comercio de servicios han disminuido con el tiempo en las economías desarrolladas, la importante escasez de datos disponibles sobre los regímenes aplicados en la esfera de los servicios hace que sea difícil distinguir entre el acceso a los mercados, el trato nacional y la reglamentación nacional.

En la presente sección se examinan las fuentes de información disponibles sobre las medidas no arancelarias (MNA) y las medidas relativas a los servicios, se evalúan sus puntos fuertes y débiles respectivos, se resume el contenido de las principales bases de datos y se utiliza esta información para establecer cierto número de "hechos estilizados" sobre este tipo de medidas. Esta última tarea ha resultado sorprendentemente difícil, debido a importantes lagunas en los datos y a numerosas deficiencias de los datos existentes. A pesar de esas limitaciones, el análisis que viene a continuación trata de detectar muchas de las características principales del panorama actual de las medidas no arancelarias y de documentar algunas tendencias de su utilización en el tiempo. Respecto de las medidas relativas a los servicios, las limitaciones de los datos parecen aún más graves que en el caso de las medidas no arancelarias. En particular, los datos corrientes sobre las medidas relativas a los servicios no permiten hacer distinciones claras entre cuestiones de acceso a los mercados, de trato nacional (el principio consistente en otorgar a los demás el mismo trato que a los propios nacionales) y de reglamentación nacional.

La escasez de los datos sobre las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios se debe en gran parte a la naturaleza de esas medidas, cuya expresión última son complejos documentos jurídicos, en vez de listas arancelarias fácilmente cuantificables. El universo de medidas no arancelarias abarca todas las medidas que afectan al comercio que no sean aranceles, pero como la mayor parte de las medidas de reglamentación adoptadas por los gobiernos pueden influir en el comercio, al menos potencialmente, el número de medidas no arancelarias posibles es muy elevado y sus límites son imprecisos. Algo parecido puede decirse de las medidas relativas a los servicios. En lo referente a las mercancías, en esta sección se examinan los datos disponibles, prestándose especial atención a los obstáculos técnicos al comercio (OTC) y a las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) (que abarcan la inocuidad de los alimentos, la sanidad animal y la protección fitosanitaria). Se consideran también las medidas tradicionales cuantitativas y basadas en los precios, pero el hecho de que las medidas OTC/MSF se cuenten entre las MNA más frecuentes y de que constituyan algunos de los desafíos más difíciles desde la perspectiva de la OMC justifica que se les preste mayor atención. En cuanto a los servicios, se examinan, en la medida de lo posible, todas las medidas que afectan al comercio de servicios, antes de pasar a analizar la reglamentación nacional.

Muchas y muy distintas instituciones compilan estadísticas sobre las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios, con diversos fines. De resultados de ello, a menudo los datos se presentan en formatos que no se prestan al análisis cuantitativo y comportan importantes lagunas respecto de determinados países o épocas. Cuando se dispone de información fiable, es posible que no indique el rigor con que se aplican las medidas, o si se aplican de un modo discriminatorio. La mayoría de los conjuntos de datos no son más que recuentos del número de medidas en vigor en un lugar y momento determinados, pero esos recuentos no tienen una interpretación económica natural ni dan información alguna sobre el efecto restrictivo de las distintas medidas. Por estos y otros motivos, hemos de concluir que los datos disponibles sobre las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios son escasos e incompletos.

El resto de la sección se organiza del modo siguiente: la sección C.1 trata de las principales fuentes de información estadística sobre las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios, prestando especial atención a los sectores en los que los datos son deficientes. En la sección C.2 se deducen de las principales bases de datos varios hechos estilizados sobre las MNA aplicadas a las mercancías. La sección C.3 contiene una exposición similar de los hechos estilizados sobre las medidas relativas a los servicios, y en la sección C.4 figuran las observaciones finales.

## 1. Fuentes de información sobre las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios

En esta sección se presentan las principales fuentes de información sobre las medidas no arancelarias y se evalúa la cobertura y la calidad de los datos proporcionados. Se consideran tanto las fuentes internas de la OMC como las externas a la Organización. En la descripción general que figura a continuación se destaca la diversidad de las fuentes y de los modos en que se compilan los datos y se distingue entre notificaciones, vigilancia, preocupaciones comerciales específicas, compilación de datos oficiales o encuestas de coyuntura. También se hace una distinción entre información sobre las MNA e información sobre impedimentos al comercio relacionados con MNA. Se demuestra que, a pesar de esta diversidad, los datos son, en el mejor de los casos, fragmentarios. Cada fuente de datos ilumina una pequeña parte del universo. La intensidad de la iluminación dependerá del objetivo concreto para el que se hayan compilado los datos y del modo en que se hayan compilado, por ejemplo si se trata simplemente de una comunicación/notificación de una medida, o si existe una reclamación relacionada con la medida. En todo caso, la interpretación de la información disponible requiere una extrema prudencia.

### (a) Fuentes internas de información de la OMC

Una importante fuente de información sobre las políticas comerciales de los Miembros de la OMC son sus listas de concesiones y compromisos. No obstante, estas listas proporcionan útil información sobre las políticas que los Miembros se han comprometido a aplicar, pero no sobre las que aplican efectivamente. Los Acuerdos de la OMC contienen múltiples disposiciones encaminadas a mejorar la transparencia de las medidas de política que afectan al comercio. Estas disposiciones pueden agruparse en las cuatro categorías siguientes: (a) prescripciones en materia de publicación; (b) prescripciones en materia de notificación; (c) el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales y los informes de vigilancia; (d) la posibilidad de plantear preocupaciones comerciales específicas ante los Comités MSF y OTC y en el marco del mecanismo de solución de diferencias.

### (i) Listas de concesiones y compromisos

Las listas de concesiones en materia de mercancías contienen principalmente información acerca de los compromisos arancelarios de los Miembros, pero también sobre los compromisos respecto de la aplicación de varias medidas no arancelarias que afectan al comercio de productos agropecuarios, así como sobre las llamadas "concesiones no

arancelarias". Los compromisos relativos a las MNA agrícolas comprenden contingentes arancelarios (por los que a las cantidades comprendidas en un contingente se les aplican derechos de importación más bajos que a las cantidades fuera de contingente) y compromisos de limitación de las subvenciones agrícolas (el compromiso en materia de Medida Global de la Ayuda (MGA) para la ayuda interna y los compromisos en materia de desembolsos presupuestarios y reducciones cuantitativas para las subvenciones a la exportación). En cuanto a las concesiones no arancelarias (parte III), éstas se añadieron como parte de las negociaciones de la Ronda Uruguay (pero sólo lo hicieron unos pocos Miembros), o después de la Ronda en el contexto de los procesos de adhesión de los países a la OMC.<sup>1</sup> Tanto los compromisos arancelarios como los no arancelarios pueden consultarse electrónicamente en la Base de Datos de las Listas Arancelarias Refundidas. Cabe señalar que la forma en que los compromisos están compilados en la base de datos no facilita la comparación entre los distintos productos y Miembros.<sup>2</sup>

Las listas de compromisos en materia de servicios indican los compromisos de acceso a los mercados y de trato nacional. Para cada servicio objeto de un compromiso la lista indica, respecto de los cuatro modos de suministro, las limitaciones de acceso a los mercados o de trato nacional que puede mantener el Miembro. Las limitaciones no consignadas de este modo en las listas son ilegales. Así pues, cada lista contiene una "lista positiva" de servicios abarcados y una "lista negativa" de limitaciones. Las listas garantizan un nivel mínimo de acceso; los Miembros son libres en todo momento de conceder niveles de acceso a los mercados y de trato nacional más favorables que los especificados en sus listas, sobre la base de un trato de nación más favorecida (NMF) o de un trato igual y muchos lo hacen (véase la sección D.3).

## (ii) Prescripciones en materia de publicación y servicios de información

El párrafo 1 del artículo X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) prescribe la rápida publicación de todas las reglamentaciones comerciales "a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellas". Otros varios Acuerdos de la OMC contienen prescripciones de publicación más específicas. El párrafo 9.1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, por ejemplo, exige la publicación de un aviso cuando el Gobierno proyecte introducir un reglamento técnico que no se base en una norma internacional y pueda tener un efecto significativo en el comercio. De modo análogo, el párrafo 11 del mismo artículo prescribe la publicación de todos los reglamentos técnicos que hayan sido adoptados. Idénticas disposiciones rigen para los procedimientos de evaluación de la conformidad. Además de las prescripciones en materia de publicación, el Acuerdo OTC contiene otras disposiciones que prevén el establecimiento de servicios de información que puedan responder a las consultas y proporcionar los documentos pertinentes respecto de los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad.

La finalidad de las prescripciones en materia de publicación y de los servicios de información es contribuir a la transparencia informando a los otros Miembros en general, y a los productores de los Miembros exportadores en particular (véanse el artículo X y, por ejemplo, los artículos 1, 2 y 3 del Anexo B del Acuerdo MSF). Las prescripciones en materia de

publicación y las notificaciones (véase más abajo) son por lo general complementarias. Los Acuerdos MSF y OTC exigen la notificación de los reglamentos en proyecto a la Secretaría de la OMC y la publicación de los reglamentos adoptados. Una importante diferencia entre las obligaciones relativas a la notificación y a la publicación es que las primeras están centralizadas en la Secretaría de la OMC mientras que las segundas consisten simplemente en poner la información a disposición del público. Otra diferencia es que las notificaciones deben transmitirse a la OMC en uno de los tres idiomas oficiales (español, francés o inglés), mientras que las publicaciones se hacen en el idioma nacional.

## (iii) Notificaciones

El ordenamiento de la OMC contiene más de 200 prescripciones jurídicas en materia de notificación, la gran mayoría de las cuales tienen que ver con las medidas no arancelarias. Las obligaciones de notificación en el marco de la OMC son muy diversas.<sup>3</sup> En primer lugar, aunque la casi totalidad de las prescripciones obligan a los Miembros a proporcionar información sobre sus políticas, algunas son notificaciones "inversas", que permiten a los Miembros identificar medidas impuestas por otros Miembros. En segundo lugar, las notificaciones se diferencian unas de otras por la frecuencia con la que deben presentarse. La mayoría de las que se refieren a leyes y reglamentos son obligaciones puntuales que conllevan la obligación de notificar todo cambio ulterior. Las notificaciones que suministran información sobre las propias medidas adoptan normalmente dos formas distintas: notificaciones *ad hoc* o notificaciones (semi) anuales. En tercer lugar, alrededor de la mitad de las prescripciones en materia de notificación se refieren a MNA que de ordinario se aplican a productos determinados. En tales casos, por regla general los Miembros deben indicar los productos de que se trata en los modelos de notificación. La otra mitad atañe a medidas (por ejemplo, leyes y reglamentos) que afectan, o pueden afectar, a todos los productos (en ámbitos como la inspección previa a la expedición o la valoración en aduana).

La comparación de la lista de notificaciones con la versión de 2010 de la clasificación internacional de medidas no arancelarias permite ver que las notificaciones abarcan la mayor parte de las categorías (véase el cuadro C.2). La clasificación internacional comprende 16 categorías generales de medidas, de las cuales sólo tres parecen escapar totalmente a las prescripciones de notificación de la OMC, a saber: las medidas de financiación, las restricciones a la distribución y las restricciones a los servicios de posventa. Todas las demás categorías parecen estar incluidas, por lo menos en parte (es decir, algunas subcategorías están comprendidas, y otras no lo están).

Sin embargo, aunque las prescripciones en materia de notificación se corresponden en general con las categorías de MNA, no abarcan necesariamente las medidas que podrían clasificarse en ellas. En el caso de las medidas sanitarias y fitosanitarias, por ejemplo, el artículo 7 y el Anexo B del Acuerdo MSF prescriben que los gobiernos habrán de notificar las nuevas reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias que no se basen en normas internacionales y tengan un efecto significativo en el comercio de otros Miembros; esta notificación deberá efectuarse en una etapa temprana, o sea cuando todavía puedan introducirse modificaciones. No es necesario notificar las medidas que se aplicaban antes de la

entrada en vigor del Acuerdo MSF, ni tampoco es obligatorio notificar las medidas definitivas cuando entren en vigor. Esto significa que algunas de las medidas existentes no han sido notificadas, y que algunas de las medidas notificadas pueden haberse modificado antes de su aplicación, o ni siquiera haber sido aplicadas.

Las notificaciones dan una imagen incompleta, y a veces errónea, de la incidencia de las medidas no arancelarias.<sup>4</sup> Ante todo, debe tenerse en cuenta que los Miembros de la OMC no cumplen necesariamente sus obligaciones de notificación. Aunque el nivel de cumplimiento no es fácil de medir, un simple recuento de algunas notificaciones correspondientes a determinadas prescripciones apunta a un nivel de cumplimiento relativamente bajo, al menos en ciertos sectores. Como se examina en más detalle en la sección E.4, el bajo nivel de cumplimiento puede deberse en parte a las dificultades con que tropiezan algunos Miembros para hacer sus notificaciones; sin embargo, la causa principal es, sin duda alguna, que los gobiernos no tienen incentivo alguno para presentar notificaciones o, lo que es peor, que están incentivados para no presentarlas. En segundo lugar, las notificaciones tienen varias finalidades (Bacchetta *et al.*, 2012), algunas de las cuales no consisten evidentemente en proporcionar un catálogo exhaustivo de todas las medidas adoptadas en el sector que abarcan. En los Acuerdos MSF y OTC, por ejemplo, las notificaciones sirven para que otros Miembros puedan participar en la formulación de nuevas reglamentaciones. Por esto no hay obligación de notificar las medidas que se estaban aplicando antes de 1995 (fecha en que entraron en vigor los Acuerdos) ni las medidas definitivas. En tercer lugar, la "calidad" de la información proporcionada varía mucho según las notificaciones.<sup>5</sup> Los criterios de calidad pueden prestarse a debate, pero en muchos casos las notificaciones no facilitan informaciones precisas acerca de importantes dimensiones de las medidas, como la cobertura de productos o el plazo de validez.

Sólo una parte de la información obtenida con las notificaciones se almacena en bases de datos que permiten la búsqueda.<sup>6</sup> La Secretaría de la OMC ha desarrollado sistemas de gestión de la información para facilitar el acceso a toda la información sobre las medidas MSF y los OTC comunicada por los Miembros mediante los diversos mecanismos de transparencia existentes.

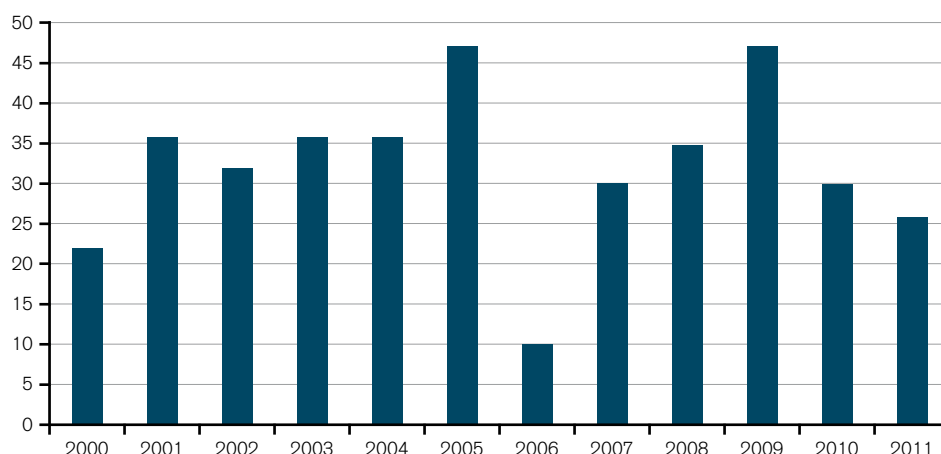
El sistema de gestión de la información sobre OTC y el Sistema de gestión de la información relativa a las MSF son sistemas integrados que permiten a los usuarios acceder a la información sobre las medidas OTC o MSF que los gobiernos de los Miembros hayan notificado a la OMC, como las preocupaciones comerciales específicas planteadas ante los Comités MSF u OTC, o a los servicios de información de los Miembros. Estos sistemas no son exactamente bases de datos sobre las medidas no arancelarias; son bases documentales en las que los documentos pertinentes pueden buscarse por signatura, por Miembro que notifica, por fecha, por producto o por palabra clave.

El acceso a toda la información procedente de las notificaciones se mejorará sustancialmente con el nuevo Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP), que está preparando la Secretaría de la OMC para facilitar un acceso unificado a toda la información sobre comercio y medidas de política comercial disponible en la OMC.

En el ámbito de los servicios, la obligación de notificación por razones de transparencia figura en el párrafo 3 del artículo III del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). En este párrafo se dispone que los Miembros de la OMC han de notificar las medidas que "afecten significativamente al comercio" de servicios abarcado por sus compromisos específicos. A finales de 2011, se habían recibido poco más de 400 notificaciones en total.<sup>7</sup> En el gráfico C.1 puede verse el número de notificaciones recibidas anualmente desde 2000.

Considerando el elevado número de sectores respecto de los que los 153 Miembros de la OMC han contraído compromisos hasta finales de 2011 (por término medio, los países en desarrollo se han comprometido en más de 50 sectores y los países desarrollados en casi 110 sectores), parece obvio que el número de notificaciones recibidas en un año determinado no puede ser representativo de toda la serie de medidas que deberían haber notificado los Miembros. En relación con el AGCS, una dificultad con que tropiezan los Miembros es que el ámbito de las medidas que deben notificarse no está necesariamente claro, ya que el AGCS no da más orientación para interpretar la expresión "que afecten significativamente" al comercio de servicios. No obstante, como ya se ha dicho antes, el bajo nivel de cumplimiento de las prescripciones de

Gráfico C.1: Notificaciones en virtud del párrafo 3 del artículo III del AGCS recibidas, 2000-2011 (número de notificaciones)



Fuente: Secretaría de la OMC.

notificación se debe sobre un problema de falta de incentivos. En los sectores en que hayan contraído compromisos, los Miembros no tendrán ningún incentivo para "acusarse" notificando medidas contrarias de un modo u otro a sus compromisos. Además, puede interesarles no ser transparentes respecto de medidas que liberalicen "significativamente" el acceso a sectores objeto de compromisos, porque se les podría pedir que consolidasen esa liberalización, de la que tal vez no se tuviera conocimiento.

#### (iv) *Exámenes de las políticas comerciales e informes de vigilancia*

##### **Exámenes de las políticas comerciales**

Las políticas y prácticas comerciales de los Miembros de la OMC son objeto de un examen periódico: cada dos años en el caso de los cuatro países con la mayor participación en el comercio mundial, cada cuatro en el caso de los 16 países siguientes y cada seis en el caso de los demás. Realiza los exámenes el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC) de la OMC, sobre la base de dos informes, uno presentado por el Miembro objeto de examen y el otro preparado por la Secretaría de la OMC, bajo su responsabilidad. Además de los dos informes, el proceso de examen comprende un mecanismo de preguntas y respuestas. Dos meses antes de la reunión de examen los informes se distribuyen a todos los Miembros, que disponen de un mes para formular preguntas por escrito al Miembro objeto de examen. Este último debe responder por escrito antes de que tenga lugar el examen.

El informe de la Secretaría de la OMC, en el que se pasa revista a una amplia variedad de medidas no arancelarias, consta normalmente de cinco partes:<sup>8</sup> entorno económico; regímenes comerciales e inversiones; políticas y prácticas comerciales por medidas; políticas comerciales, por sectores; y ayuda para el comercio. En el capítulo sobre políticas y prácticas comerciales por medidas se hace una distinción entre las medidas que afectan directamente a las importaciones o a las exportaciones y las que afectan a la producción y el comercio. En el cuadro C.1 se indican las medidas examinadas en cada uno de los tres epígrafes del Examen de las Políticas Comerciales de Camboya en 2011, que se utiliza como ejemplo. Las políticas que afectan al comercio de servicios se examinan sector por sector.

En la preparación de su informe, la Secretaría de la OMC utiliza varias fuentes de información. El punto de partida acostumbra a ser el informe anterior, que puede actualizarse con información de las notificaciones. Además, la Secretaría envía un cuestionario al Gobierno del Miembro objeto de examen. Para este cuestionario, que trata de todos los temas a que se refiere el informe, existe un modelo general que se adapta con frecuencia. Con objeto de complementar la información obtenida por esos cauces institucionales, se utilizan fuentes públicas de información para identificar cuestiones que merezca la pena investigar. A pesar del considerable esfuerzo desplegado, los exámenes de las políticas comerciales (EPC) no proporcionan, ni pueden proporcionar, una cobertura completa de todas las medidas no arancelarias en todos los ámbitos. Por ejemplo, como se sugirió ya en la Organización Mundial de Comercio (OMC) (2006), la información sobre subvenciones en los EPC es muy variable. Además, sólo está comprendida una parte de los sectores de servicios y, en el mejor de los casos, se examinan determinadas reglamentaciones nacionales.

Mientras que la información sobre los aranceles y el comercio utilizada para elaborar los informes se incorpora a la Base Integrada de Datos y de este modo es accesible electrónicamente, la información sobre las medidas no arancelarias y sobre las medidas que afectan al comercio de servicios no se almacena sistemáticamente en formato electrónico y, por ello, no se presta a la comparación entre Miembros de la OMC ni puede utilizarse fácilmente en el análisis cuantitativo. Asimismo, las preguntas formuladas y las respuestas recibidas durante el proceso de examen se publican como anexo de las actas de la reunión del OEPC, pero no se codifican ni almacenan sistemáticamente en una base de datos. Esta situación podría cambiar con el nuevo Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP), que dará acceso a toda la información procedente de los EPC. Se procurará codificar esta información para facilitar el análisis cuantitativo.

##### **Informes de vigilancia**

La OMC publica dos tipos de informes de vigilancia. El primer tipo es publicado cada dos años por la Secretaría de la OMC para el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales.<sup>9</sup> Los informes abarcan el comercio y los hechos relacionados con el comercio de mercancías y servicios de todos los Miembros de la OMC, así como de los observadores. En ellos se sigue la evolución de los aranceles y las medidas no arancelarias, así como una amplia variedad de medidas que afectan al comercio de servicios. El segundo tipo de informes es publicado por la Secretaría de la OMC en colaboración con las secretarías de la OCDE y la UNCTAD, atendiendo a la solicitud del G-20 de que se vigilaran las medidas relacionadas con el comercio y la

**Cuadro C.1: Medidas consideradas en los exámenes de las políticas comerciales**

##### **Medidas que afectan directamente a las importaciones**

- (i) Procedimientos aduaneros
- (ii) Aranceles y otros impuestos y cargas que afectan a las importaciones
- (iii) Valoración en aduana
- (iv) Inspección previa a la expedición
- (v) Normas de origen
- (vi) Prohibiciones a la importación, contingentes y licencias
- (vii) Regímenes de derechos antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias
- (viii) Contratación pública
- (ix) Empresas comerciales del Estado
- (x) Otras medidas

##### **Medidas que afectan directamente a las exportaciones**

- (i) Procedimientos
- (ii) Impuestos a la exportación
- (iii) Restricciones a la exportación
- (iv) Subvenciones a la exportación
- (v) Promoción de las exportaciones
- (vi) Zonas económicas especiales

##### **Medidas que afectan a la producción y el comercio**

- (i) Marco reglamentario
- (ii) Obstáculos técnicos al comercio
- (iii) Medidas sanitarias y fitosanitarias
- (iv) Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC) (2011a).

inversión.<sup>10</sup> Estos informes, que se refieren únicamente a los países del G-20, también se publican dos veces al año.

Las fuentes de información utilizadas en los dos tipos de informes son similares. Ambos informes emplean sobre todo datos recopilados mediante solicitudes de información dirigidas a los Miembros de la OMC o procedentes de las notificaciones inversas informales o de la prensa. A continuación esta información se somete a la verificación de los Miembros respectivos. Los datos se dan a conocer en informes públicos y se almacenan en hojas electrónicas, pero no en una base de datos. No obstante esta información, al igual que toda la información sobre el comercio y las políticas comerciales compilada por la OMC, se proporcionará por conducto del nuevo Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP).

Los Miembros de la OMC han reconocido la utilidad del ejercicio de vigilancia del comercio. Existe un amplio consenso en favor de su continuación y fortalecimiento, así como de las intervenciones informativas conexas del Director General en foros internacionales como el G-20.<sup>11</sup>

#### (v) *Preocupaciones comerciales específicas y diferencias*

##### **Preocupaciones comerciales específicas**

Los Comités OTC y MSF han sido los foros en los que los Miembros de la OMC han examinado las cuestiones relacionadas con las medidas específicas adoptadas por otros Miembros. Estas medidas, denominadas "preocupaciones comerciales específicas", se refieren a medidas en proyecto que han sido notificadas a los Comités OTC y MSF de conformidad con las prescripciones en materia de notificación establecidas en el Acuerdo pertinente, o a medidas en vigor. Las reuniones de los Comités, o los debates informales entre Miembros celebrados al margen de esas reuniones, dan a los Miembros la oportunidad de examinar las preocupaciones comerciales en un marco bilateral o multilateral y de solicitar nuevas aclaraciones.

Las preocupaciones comerciales específicas planteadas por los Miembros son una fuente de información potencialmente interesante sobre los efectos de las medidas no arancelarias. Las preocupaciones comerciales específicas reflejan los obstáculos concretos a que hacen frente los exportadores del país que plantea la preocupación en un determinado mercado de exportación. En consecuencia, la información que proporcionan sobre los efectos de las medidas no arancelarias es parecida a la que se obtiene de las encuestas empresariales; la principal diferencia es que las preocupaciones comerciales específicas se canalizan a través de los gobiernos. Los exportadores que hacen frente al obstáculo pueden presentar una reclamación ante el gobierno, que podrá o no plantear la cuestión ante la OMC. Esto significa que las preocupaciones comerciales específicas pueden ofrecer una imagen deformada de los efectos de restricción o distorsión del comercio de los OTC y las MSF. Es posible que algunas de las preocupaciones no se planteen nunca.<sup>12</sup> Además, no hay motivos para creer que las que se plantean sean estadísticamente representativas de todas las distorsiones comerciales relacionadas con OTC/MSF con que se enfrentan los Miembros.

Como se indicó anteriormente, el Sistema de gestión de la información sobre los OTC y el Sistema de gestión de la

información relativa a las MSF permiten a los usuarios buscar y obtener información sobre las preocupaciones comerciales específicas planteadas ante el Comité OTC o el Comité MSF, pero no son adecuados para el análisis cuantitativo. Por consiguiente, la Secretaría de la OMC ha codificado toda la información pertinente al respecto y ha creado dos bases de datos sobre las preocupaciones comerciales específicas: una sobre medidas OTC y la otra sobre MSF. La base de datos sobre preocupaciones comerciales específicas (PEC) relativas a OTC proporciona información acerca de las 317 preocupaciones planteadas ante el Comité OTC entre enero de 1995 y junio de 2011.<sup>13</sup> La base de datos sobre PEC relativas a MSF proporciona información sobre las 312 preocupaciones planteadas ante el Comité MSF entre enero de 1995 y diciembre de 2010. Cada una de ellas corresponde a una preocupación planteada por uno o más Miembros con relación a una medida adoptada por uno de sus interlocutores comerciales. Como algunas de estas medidas pueden haber sido notificadas a la OMC, la preocupación puede estar relacionada con una o varias notificaciones del Miembro que mantiene la medida. La principal dificultad de la codificación fue atribuir códigos de producto del Sistema Armonizado (el sistema que utilizan los países participantes para clasificar las mercancías objeto de comercio de manera común).<sup>14</sup>

##### **Diferencias**

Las diferencias incoadas por los Miembros en el marco del mecanismo de solución de diferencias de la OMC son otra fuente de información potencialmente interesante sobre los efectos de las medidas no arancelarias. La Secretaría de la OMC mantiene una base de datos sobre las solicitudes de celebración de consultas, la primera etapa de la iniciación formal de una diferencia en la OMC. Al 31 de diciembre de 2011, la base de datos tenía información sobre 427 solicitudes.<sup>15</sup> Esos datos no indican el tipo de medida no arancelaria en litigio en las diferencias, pero se enumeran los acuerdos y disposiciones de la OMC citados en cada diferencia. Utilizando esta última información, es posible obtener una estimación del número de casos correspondientes a cada tipo de medida no arancelaria. Sin embargo, cuando se recurra a este medio hay que tener muy presente que, por razones económicas y políticas, puede ocurrir que varias distorsiones del comercio relacionadas con medidas no arancelarias no sean impugnadas. Como ocurre con las preocupaciones comerciales específicas, no hay motivos para creer que las medidas impugnadas sean estadísticamente representativas de todas las distorsiones del comercio relacionadas con MNA a que hacen frente los Miembros.<sup>16</sup>

Otro problema que plantea este método es que, en cualquier diferencia, los reclamantes tienden a citar un gran número de disposiciones que se supone han sido infringidas, mientras que, en realidad, algunas duplican otras disposiciones o están estrechamente relacionadas con ellas. El GATT, por ejemplo, se cita en la mayoría de las diferencias porque contiene las normas básicas que rigen para el comercio de mercancías. Además, incluso cuando un reclamante plantea una diferencia al amparo de un Acuerdo más específico, como el Acuerdo OTC, es posible que incluya reclamaciones en virtud del GATT, por ejemplo del párrafo 4 de su artículo III. Esto significa que un recuento simple del número de disposiciones citadas en los asuntos daría lugar a una sobreestimación del número de medidas no arancelarias impugnadas.

Santana y Jackson (2012) proponen una metodología para obtener una imagen más precisa de los tipos de medidas que

son objeto del procedimiento de solución de diferencias de la OMC, ajustando el cálculo en función de las citas del GATT en las diferencias en las que este Acuerdo pueda haber tenido un carácter subsidiario. Utilizando esta metodología, los dos autores han compilado un conjunto de datos sobre las diferencias en la OMC, procedente en gran parte de la base de datos sobre las solicitudes de celebración de consultas que mantiene la División de Asuntos Jurídicos de la OMC.<sup>17</sup> Este conjunto de datos no está a disposición del público, pero es compatible con la base de datos sobre las diferencias en la OMC que puede consultarse en el sitio Web del Banco Mundial (véase más abajo). En su base de datos, Santana y Jackson no cuentan dos veces las solicitudes de celebración de consultas en las que se hace referencia al GATT en los casos en que es probable que dicha referencia tenga una importancia secundaria para la alegación principal de infracción (amparada en un acuerdo especializado u otro artículo del GATT). Además, estos autores se han limitado a las diferencias relacionadas con el comercio de mercancías, que representan un total de 393 diferencias de las 427 presentadas en el marco del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) a 31 de diciembre de 2011.

## (b) Fuentes de información ajenas a la OMC

### (i) Datos obtenidos de fuentes oficiales

#### TRAINS y Market Access Map

La compilación más completa de información sobre las medidas no arancelarias a disposición del público es el Sistema de Análisis e Información Comerciales (TRAINS) desarrollado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). La UNCTAD empezó a recoger información sobre las medidas no arancelarias en 1994 y simultáneamente elaboró la base de datos TRAINS.<sup>18</sup> TRAINS proporciona información sobre el comercio, los aranceles y las MNA, por línea arancelaria del Sistema Armonizado (SA). Las MNA se clasificaron con arreglo a un sistema propio, el Sistema de codificación de medidas de control del comercio, que distingue seis categorías generales de MNA. La base de datos contiene de uno a siete años de información sobre las medidas no arancelarias de 86 países para el período de 1992 a 2010. En el caso de algunos países/años, en particular después de 2001, sólo se compilaron datos para un subconjunto de categorías de MNA. Se utilizaron varias fuentes, entre ellas, cuando estaban disponibles, fuentes de la OMC como las notificaciones.<sup>19</sup> En general, la cobertura es fragmentaria, lo que da lugar a casillas en blanco que son difíciles de interpretar. Pueden significar que faltan datos, o bien indicar que una determinada MNA no se aplica a una línea arancelaria en particular.

A comienzos del decenio de 2000 se vio claramente que la base de datos TRAINS necesitaba una mejora sustancial y que el Sistema de codificación debía actualizarse para reflejar las nuevas prácticas. En 2005, el Secretario General de la UNCTAD puso en marcha un proyecto destinado a poner al día la definición, clasificación, compilación y cuantificación de las medidas no arancelarias.<sup>20</sup> Bajo la guía de un Grupo de Personalidades Eminentes, un equipo interinstitucional de expertos de todos los organismos internacionales que llevan a cabo actividades en el sector de las MNA empezó a trabajar en el proyecto. En 2009, el equipo interinstitucional propuso una versión actualizada y modificada del antiguo sistema de codificación, que constaba de 16 categorías (véase el cuadro C.2); de esta forma la

clasificación se aproxima más al marco reglamentario.<sup>21</sup> La UNCTAD y el Centro de Comercio Internacional (ITC) llevaron a cabo un proyecto piloto de compilación y cuantificación de MNA para poner a prueba la nueva clasificación. Con el apoyo de dos comisiones regionales de las Naciones Unidas, la UNCTAD y el ITC recogieron información sobre las MNA en siete países en desarrollo.<sup>22</sup> Sobre la base de las enseñanzas extraídas del proyecto piloto, la clasificación actualizada de MNA se ultimó y fue adoptada.

La clasificación actualizada introdujo el concepto de "obstáculos de procedimiento", que se refiere al proceso de aplicación de una medida no arancelaria, más que a la medida en sí misma. (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 2010: xvii). Se confeccionó una lista inicial de obstáculos de procedimiento, que se sometió a prueba en una serie de entrevistas con empresas exportadoras representativas realizadas en el marco del proyecto piloto (véase más abajo el examen de las encuestas empresariales).<sup>23</sup> Las enseñanzas extraídas del proyecto piloto permitirán revisar y ampliar la lista inicial de obstáculos de procedimiento.

El cuadro C.3 presenta las 10 categorías generales de obstáculos de procedimiento que figuran en la lista utilizada actualmente por el ITC. En ocasiones la distinción entre una medida no arancelaria y un obstáculo de procedimiento puede ser muy sutil, y es preferible ilustrarla con un ejemplo. Puede suceder que para importar un producto se necesite una certificación específica (una MNA); no obstante, la autoridad certificadora o el laboratorio de prueba pueden ser demasiado costosos o lentos en responder, o estar situados en una zona remota (obstáculos de procedimiento relacionados con la MNA). La información sobre los obstáculos de procedimiento sólo puede obtenerse mediante encuestas u otros mecanismos de registro de reclamaciones.

**Cuadro C.2: Clasificación internacional de medidas no arancelarias**

|   |                                                                                  |
|---|----------------------------------------------------------------------------------|
| A | Medidas sanitarias y fitosanitarias                                              |
| B | Obstáculos técnicos al comercio                                                  |
| C | Inspección previa a la expedición y otras formalidades                           |
| D | Medidas de control de los precios                                                |
| E | Licencias, contingentes, prohibiciones y otras medidas de control de la cantidad |
| F | Cargas, impuestos y otras medidas para arancelarias                              |
| G | Medidas de financiación                                                          |
| H | Medidas anticompetitivas                                                         |
| I | Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio                   |
| J | Restricciones a la distribución*                                                 |
| K | Restricciones relacionadas con los servicios de posventa*                        |
| L | Subvenciones (excluidas las subvenciones a la exportación)*                      |
| M | Restricciones a la contratación pública*                                         |
| N | Propiedad intelectual*                                                           |
| O | Normas de origen*                                                                |
| P | Medidas relacionadas con las exportaciones*                                      |

*Fuente:* Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2010).

*Nota:* El asterisco (\*) indica que la UNCTAD no compila información oficial sobre esta categoría, que sólo se utiliza para obtener información del sector privado mediante encuestas y portales Web.

Concluida la fase del proyecto piloto, el ITC, la UNCTAD y el Banco Mundial comenzaron a compilar datos oficiales sobre las medidas no arancelarias.<sup>24</sup> Su estrategia consistió en contratar a consultores locales (universidades, grupos de reflexión o empresas de consultoría), y proporcionarles asistencia e instrucciones para preparar catálogos de MNA en colaboración con los ministerios y organismos interesados. La utilización de consultores externos tiene por objeto remediar dos de los problemas que aquejan a la autonotificación: (i) la amplia variedad de organismos involucrados en la iniciación de las MNA; y (ii) los incentivos para que las autoridades no hagan la notificación, para evitar exponerse. Los datos recogidos por los consultores se formatean con arreglo a la clasificación internacional por productos (a nivel de línea arancelaria o de 6 dígitos del SA), y se les adjunta información sobre las fuentes jurídicas y el organismo de ejecución, para que puedan verificarse. A continuación, las autoridades nacionales aprueban los catálogos en talleres de validación. Por último, se verifican los datos y se agregan al TRAINS y al Market Access Map una base de datos de aranceles y MNA desarrollada por el ITC.

Para consolidar la cooperación e intensificar las operaciones recientes de compilación, en 2011 el Banco Africano de Desarrollo, el ITC, la UNCTAD y el Banco Mundial emprendieron un ambicioso proyecto de asociación interinstitucional, titulado "Transparencia en el comercio" (TNT). La iniciativa TNT, financiada por donantes, tiene por objeto dar un fuerte impulso a la compilación de datos, creando una fuente integrada de información mundial. Se establece así un marco en el cual los cuatro organismos coordinarán sus actividades de compilación de datos para subsanar las lagunas de la información, y colaborarán en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de los países en desarrollo para recoger y comunicar información sobre las políticas comerciales. La iniciativa TNT tiene cuatro componentes principales: (i) herramientas (los portales Market Access Map y World Integrated Trade Solution, del Banco Mundial dan acceso a los datos); (ii) compilación de datos arancelarios; (iii) compilación de datos sobre medidas no arancelarias, y (iv) políticas que afectan al comercio de servicios. Una vez haya concluido la primera operación de compilación de datos, el desafío para esta asociación consistirá en pasar a una estructura más sostenible que no dependa exclusivamente de la financiación de los donantes.

### Temporary Trade Barriers Database (TTBD) del Banco Mundial

La Temporary Trade Barriers Database (TTBD) del Banco Mundial contiene datos detallados y gratuitos relativos a la

utilización por los gobiernos de más de 30 gobiernos nacionales diferentes de medidas antidumping y derechos compensatorios (desde 1980) y salvaguardias globales (desde 1996), así como a la utilización por China de su salvaguardia de transición específica.<sup>25</sup> La base de datos Global Anti-Dumping Database, desarrollada por Chad Bown con financiación del Banco Mundial, utiliza documentación original de los gobiernos nacionales para organizar datos sobre los países afectados, la categoría de productos (a nivel de 8 dígitos del SA), el tipo de medida, la fecha de iniciación, la imposición definitiva de derechos y las fechas de revocación, e incluso información sobre las empresas implicadas. El sitio Web de la TTDB alberga asimismo una base de datos pública de información sobre las diferencias de la OMC desarrollada por Henrik Horn y Petros Mavroidis,<sup>26</sup> que contiene datos sobre las diferentes fases del procedimiento (por ejemplo, informes de los grupos especiales, apelaciones, informes de los grupos especiales sobre el cumplimiento relativos a todas las diferencias planteadas en la OMC) hasta el 11 de agosto de 2011.

### Reglamentación de los mercados de productos – OCDE

El Departamento de Economía de la OCDE elaboró una base de datos compuesta de indicadores de reglamentación de los mercados de productos de los Estados miembros. La idea inspiradora de esos indicadores de reglamentación es convertir datos cualitativos sobre leyes y reglamentos que puedan afectar a la competencia en indicadores cuantitativos. Los indicadores miden principalmente las reglamentaciones que puedan ser contrarias a la competencia en los sectores donde ésta es viable. Con excepción del índice de restricción de la inversión extranjera directa (IED), no distinguen entre medidas discriminatorias y no discriminatorias (véase la sección C.3). La principal fuente de información utilizada para esta base de datos son las respuestas oficiales de los gobiernos al cuestionario de la OCDE sobre indicadores de la reglamentación, y sólo una pequeña parte de la información se obtiene de conjuntos de datos externos, lo que garantiza un alto nivel de comparabilidad entre los países. Los indicadores son objeto de un examen paritario por parte de las administraciones nacionales de los países miembros de la OCDE.

La base de datos propone varios indicadores diferentes calculados para varios años. En primer lugar, el indicador de reglamentación de los mercados de productos en toda la economía (PMR), que abarca las reglamentaciones nacionales en los sectores de las manufacturas y los servicios. Este indicador se calculó para 1998 y 2003 en 30 países de la OCDE (Conway *et al.*, 2005). Posteriormente el indicador PMR para toda la economía se sustituyó por el indicador PMR integrado, que se calculó principalmente para 2008 y para 34 países de la OCDE (los cuatro países adicionales son Chile, Estonia, Israel y Eslovenia), y para el Brasil, China, la India, Indonesia, Rusia y Sudáfrica (Wolf *et al.*, 2009). El indicador PMR integrado atañe a cuestiones generales de reglamentación referentes a temas tales como el control del Estado y los controles de precios, los obstáculos jurídicos y administrativos a la entrada a los mercados y los obstáculos al comercio y la inversión. También se refieren a algunas políticas reglamentarias de sectores específicos, como el transporte aéreo y ferroviario de pasajeros, el transporte de carga por ferrocarril y por carretera, las telecomunicaciones y la distribución al por menor.

En segundo lugar, paralelamente al indicador PMR, la OCDE ha desarrollado un conjunto de indicadores sobre la reglamentación en sectores específicos o sobre determinados aspectos de la

**Cuadro C.3: Lista de obstáculos de procedimiento del ITC**

|   |                                                            |
|---|------------------------------------------------------------|
| A | Cargas administrativas                                     |
| B | Cuestiones relativas a la información/transparencia        |
| C | Conducta incoherente o discriminatoria de los funcionarios |
| D | Limitaciones de tiempo                                     |
| E | Pago                                                       |
| F | Problemas de infraestructura                               |
| G | Seguridad                                                  |
| H | Limitaciones jurídicas                                     |
| I | Otros                                                      |

Fuente: Centro de Comercio Internacional (ITC) (2011).

reglamentación. Los indicadores sectoriales abarcan tres sectores no manufactureros, y en particular industrias de red como la energía (electricidad y gas), el transporte (transporte aéreo, ferroviario y por carretera) y las comunicaciones (correos y telecomunicaciones), así como el comercio al por menor y los servicios profesionales (Conway y Nicoletti, 2006). El indicador de reglamentación de los sectores de la energía, el transporte y las comunicaciones (ETC) abarca medidas que afectan a la entrada a los mercados y a la propiedad pública, así como a la integración vertical y la estructura de los mercados, pero sólo en un subgrupo de los siete sectores. El indicador relativo a la distribución al por menor comprende cuatro disposiciones reglamentarias aplicables a la entrada (registro, licencias y permisos, restricciones aplicadas a los grandes establecimientos y protección de las empresas ya establecidas) y dos disposiciones reglamentarias aplicables al ejercicio de actividades (horarios de apertura de los establecimientos y controles de los precios). Por último, el indicador relativo a los servicios profesionales comprende tres disposiciones reglamentarias aplicables a la entrada y cuatro aplicables al ejercicio de actividades. El índice de restricción abarca de la IED (reglamentaria) cuatro tipos de medidas: (i) restricciones a la participación extranjera; (ii) mecanismos de selección y aprobación previa; (iii) normas para el personal esencial, y (iv) otras restricciones al funcionamiento de empresas extranjeras (Kalinova *et al.*, 2010). La revisión más reciente del índice incluye estos cuatro tipos de medidas para todos los sectores primarios (agricultura, silvicultura, pesca y minería); inversiones en bienes inmuebles; cinco subsectores manufactureros y ocho sectores de servicios. Se dispone de indicadores de restricción de la IED correspondientes a 1997, 2003, 2006 y 2010, para 48 países.

En comparación con otros indicadores de medidas relativas a los servicios, los indicadores de reglamentación de la OCDE presentan varias ventajas. En primer lugar, la información que sintetizan es "objetiva", en el sentido de que se basa en normas, reglamentos y condiciones del mercado más que en percepciones detectadas mediante encuestas. En segundo lugar, estos indicadores abarcan el mayor número de sectores y esferas y proporcionan las series temporales más largas que existen para comparar la reglamentación de los mercados de productos en los distintos países. Como se comenta en más detalle en la sección C.3, los indicadores PMR comprenden una amplia variedad de medidas relacionadas con el sector de servicios, pero no se corresponden con las categorías de medidas del AGCS (limitaciones de acceso a los mercados y de trato nacional; reglamentación nacional); además, sólo están disponibles para un grupo relativamente pequeño de países, en su mayor parte ricos.<sup>27</sup>

### (ii) Preocupaciones de las empresas

La mayoría de las fuentes examinadas hasta ahora son fuentes de información oficial, notificada a la OMC u obtenida de fuentes gubernamentales. La información oficial posee algunas ventajas manifiestas. Ante todo, es generalmente fiable; puede vincularse a un texto jurídico y, por lo menos en el caso de las fuentes de la OMC, cuenta con la aprobación gubernamental. Además, en la mayoría de los casos se compila de modo sistemático.<sup>28</sup> No obstante, también presenta algunos inconvenientes, el principal de los cuales es que los datos son generados/comunicados por los mismos países que han impuesto las medidas no arancelarias. Algunos de estos países quizás no deseen llamar la atención sobre el hecho de que hayan adoptado una nueva MNA, o simplemente no estiman necesario comunicar la medida, en cuyo caso la incidencia de la MNA para determinados países o en el

conjunto de medidas podría resultar infravalorada. Asimismo, si bien hay indicios de que, según como se apliquen o administren, las MNA pueden convertirse en un "obstáculo de procedimiento al comercio", los gobiernos no tienen el menor incentivo para documentar obstáculos relacionados con el modo concreto en que aplican las medidas.

Un mejor modo de abordar las cuestiones relativas a los obstáculos de procedimiento es recurrir a encuestas empresariales o a información sobre cómo ven las propias empresas las dificultades con que tropiezan en los diversos mercados. Los datos sobre las percepciones de los exportadores constituyen un valioso complemento de los datos de fuentes oficiales, porque ayudan a identificar las medidas que se consideran impedimentos al comercio. Sin embargo, estas clases de datos reflejan los juicios de la empresa y pueden adolecer de diversos sesgos. Dependiendo de las circunstancias, las empresas pueden exagerar los obstáculos de procedimiento o, por el contrario, minimizarlos. También pueden ser incapaces de identificar las políticas que les causan preocupación, o identificarlas erróneamente. Además, debido a problemas inherentes al tamaño de las muestras o a la autoselección de los encuestados, las encuestas no siempre dan resultados rigurosos y significativos.<sup>29</sup> De modo análogo, como los exportadores pueden presentar sus reclamaciones en los sitios Web, la autoselección da lugar a muestras estadísticas sesgadas.

En esta subsección se presentan dos fuentes de datos empresariales, que se utilizan en la siguiente subsección por su relación directa con las medidas no arancelarias. La primera es un conjunto de 11 encuestas empresariales realizadas por el ITC en países en desarrollo. La segunda es la base de datos CoRe NTMs (compilación de MNA comunicadas), creada por Martínez *et al.* (2009), que incluye información de los National Trade Estimate Reports on Foreign Trade Barriers (Informes nacionales de estimación comercial sobre los obstáculos al comercio exterior), del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, y de la base de datos de la Unión Europea sobre acceso al mercado y obstáculos al comercio. Estas dos fuentes ofrecen un panorama general de los obstáculos con que se enfrentan las empresas de dos de las mayores economías desarrolladas. En este documento no se consideran otras encuestas empresariales basadas en indicadores sobre la "facilidad para hacer negocios" (aunque pueden contener información pertinente), porque requieren mayor atención para asegurarse de que se identifican las medidas correctas.<sup>30</sup>

### Encuestas empresariales realizadas por el ITC

Desde que se terminó el proyecto piloto en 2009 (véase la subsección 1 (b)(i) *supra*), el ITC ha llevado a cabo encuestas a gran escala sobre las medidas no arancelarias en empresas de más de una docena de países en desarrollo y menos adelantados de todos los continentes.<sup>31</sup> Las encuestas abarcan por lo menos el 90 por ciento del valor total de las exportaciones de cada país participante (excluidos los minerales y el armamento).<sup>32</sup> La economía se divide en 13 sectores, y todos los sectores que representan más del 2 por ciento de las exportaciones totales se incluyen en la encuesta. Se tienen en cuenta empresas tanto exportadoras como importadoras. La metodología de la encuesta comprende dos etapas.

En la primera se entrevista por teléfono a todas las empresas de la muestra para identificar aquellas que hacen frente a medidas no arancelarias onerosas. En la segunda etapa se

realizan entrevistas directas con las empresas que han comunicado dificultades relacionadas con las MNA en las entrevistas telefónicas. Un entrevistador profesional ayuda a los entrevistados a identificar la reglamentación pertinente, la naturaleza del problema, los productos afectados (a nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado), el país asociado que exporta o importa el producto y el país que aplica la reglamentación (asociado, de tránsito o de origen). El ITC no lleva a cabo la encuesta, pero proporciona orientación y apoyo a la empresa encuestadora local y a los expertos encargados de la operación. Cuando finaliza la encuesta, los resultados se presentan y se examinan en un taller de difusión, en el que participan todos los interesados nacionales y se promueve el diálogo sobre cuestiones relacionadas con las MNA.

### Recopilación de las MNA comunicadas por exportadores de los Estados Unidos y la UE

En el último decenio, la Oficina de Economía de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) se ha dedicado a compilar una base de datos unificada, utilizando la base de datos de la UE sobre acceso al mercado y obstáculos arancelarios y el informe NTE sobre obstáculos al comercio exterior elaborado por el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR) y los exámenes de las políticas comerciales de la OMC. La primera versión de la base de datos sobre MNA de la USITC es del año 2002 y se describe en Manifold (2002) y en Donnelly y Manifold (2005). Más tarde fue actualizada por Martínez *et al.* (2009).

La base de datos de la UE sobre acceso al mercado y obstáculos arancelarios, ofrece una instantánea de los obstáculos no arancelarios a que hacen frente los exportadores de la UE fuera de la Unión, sobre la base de las reclamaciones presentadas por los exportadores de la Unión Europea y tramitadas por la Comisión de la UE. Esta base de datos se divide en 32 sectores y abarca siete categorías principales de medidas: aranceles y derechos, instrumentos de defensa comercial, obstáculos no arancelarios, obstáculos relacionados con la inversión, obstáculos relacionados con los derechos de propiedad intelectual, otras medidas (relacionadas con las exportaciones) y medidas relativas a servicios específicos. Cada una de estas categorías se divide en varias subcategorías. Los obstáculos no arancelarios, por ejemplo, se subdividen del siguiente modo: registro, documentación y aduana; restricciones cuantitativas y medidas conexas; cuestiones relacionadas con la competencia; normas, medidas sanitarias y otras medidas técnicas; contratación pública; subvenciones; otras medidas no arancelarias; y medidas sanitarias y fitosanitarias. La base de datos de la USITC no incluye aranceles ni instrumentos de defensa comercial, y los datos de la UE están reclasificados de conformidad con la clasificación de la USITC.

El USTR publica cada año un informe sobre obstáculos al comercio exterior (National Trade Estimate (NTE) Report on Foreign Trade Barriers), cuyo tema principal son los obstáculos con que tropiezan las exportaciones estadounidenses en el extranjero. Este informe no es una simple encuesta empresarial. Está basado en información compilada por el USTR, el Departamento de Comercio y el Departamento de Agricultura y otros organismos gubernamentales de los Estados Unidos. Se suplementa con información facilitada en respuesta a un anuncio publicado en el Federal Register (el boletín oficial del Gobierno de los Estados Unidos), y con información proporcionada por miembros de los comités de

asesoramiento comercial del sector privado y las embajadas de los Estados Unidos en el extranjero. Aunque cada país se examina de forma diferente, el análisis suele centrarse en las distintas medidas, por sectores.

### Global Trade Alert

En 2009, el Centre for Economic Policy Research (Centro de Investigación de Políticas Económicas) (CEPR), en colaboración con institutos de investigación independientes de todo el mundo, creó la iniciativa Global Trade Alert (GTA),<sup>33</sup> cuyo objetivo era disponer de más información sobre las medidas estatales que puedan afectar a los intereses comerciales de los interlocutores comerciales; estos intereses son, en general, importaciones, exportaciones, inversiones extranjeras (incluida la propiedad intelectual) y personal extranjero. El CEPR estimó que una combinación de presiones paritarias e información completa y actualizada contribuiría a evitar los errores históricos del proteccionismo en el pasado. Además de seguir la pista de las medidas adoptadas por los gobiernos durante la actual crisis económica mundial, la iniciativa GTA proporciona a investigadores y funcionarios públicos información sobre las eventuales nuevas pautas de intervención estatal que planteen problemas para mantener abiertas las fronteras.

Los nodos regionales, una red de institutos de investigación independientes y expertos comerciales de todo el mundo, se encargan de vigilar las medidas estatales implantadas en su propia región y en otras regiones. La iniciativa GTA alienta a terceros a someter las medidas a examen, y favorece el diálogo con las jurisdicciones competentes en la ejecución de las medidas implantadas. El Grupo de Evaluación integrado por líderes de los nodos regionales y presidido por el representante del núcleo de la red (CEPR) evalúa esa información y decide si ha de publicarse en el sitio Web de GTA. La iniciativa GTA no se limita a las medidas comprendidas en el conjunto de Acuerdos de la OMC, ni se pronuncia sobre la legalidad de una medida con respecto a las disposiciones de la OMC o su carácter "proteccionista".

## 2. Hechos estilizados acerca de las MNA relacionadas con el comercio de mercancías

A pesar de las deficiencias antes comentadas, las bases de datos disponibles sobre las medidas no arancelarias pueden utilizarse para abordar cuestiones importantes del comercio de mercancías, como el aumento del número de medidas de este tipo con el tiempo, la importancia de las medidas OTC y MSF en comparación con otras clases de medidas no arancelarias, y el modo en que las empresas perciben los obstáculos con que tropiezan en los mercados internacionales.

En la presente subsección se plantean varias de esas cuestiones referentes a las MNA y se dan respuestas en forma de estadísticas descriptivas, con objeto de establecer un cierto número de hechos estilizados acerca de las MNA. Sólo un conjunto de hechos fiable permitirá a los investigadores conseguir avances en las cuestiones más fundamentales relativas a MNA.

## (a) ¿Hay indicios de una tendencia al aumento de las MNA a mediano-largo plazo?

Para conocer las tendencias generales de las MNA desde mediados de los años noventa, se obtuvo primero información de la base de datos TRAINS de la UNCTAD.<sup>34</sup> En la sección (a) del gráfico C.2 se indican la proporción media de las líneas de productos y la proporción del valor del comercio afectados por MNA para todos los países respecto de los cuales se ha obtenido información. Como se explica en más detalle en el recuadro C.1, se trata de medidas, basadas en catálogos, del margen intensivo (valor del comercio), y el margen extensivo (número de líneas afectadas) del comercio abarcado por las MNA. Las proporciones de líneas y del valor del comercio abarcado por las MNA han aumentado entre 1996-2000 y 2001-2004, pero no hay indicaciones de que siguieran creciendo en el período 2005-2008.<sup>35</sup>

Es bien sabido que la base de datos TRAINS adolece de falta de consistencia en la compilación de los datos entre los diversos años. Para remediar este problema, en la sección (b) del gráfico C.2 se presenta la misma información para determinados países latinoamericanos que cuentan con la información más completa sobre las MNA en la base de datos.<sup>36</sup> Los resultados cualitativos son parecidos a los de la sección (a): las proporciones de las líneas y el valor comercial abarcados por las MNA aumentaron entre 1996-2000 y 2001-2004, pero no hay indicios de un nuevo aumento desde mediados del decenio de 2000.

Más allá de las bien conocidas limitaciones de los datos, la falta de pruebas concluyentes de la mayor utilización de medidas no arancelarias puede deberse a diferentes tendencias de MNA específicas. No obstante, el presente informe trata principalmente de las medidas OTC/MSF. Las fuentes internas de información de la OMC sobre las notificaciones y las preocupaciones comerciales específicas pueden servir para mostrar las tendencias de las medidas OTC/MSF desde 1995. En el gráfico C.3 se indica el número de notificaciones a la OMC y el número de países notificantes desde 1995, para las medidas OTC y para las MSF. Ambas series acusan tendencias ascendentes.<sup>37</sup>

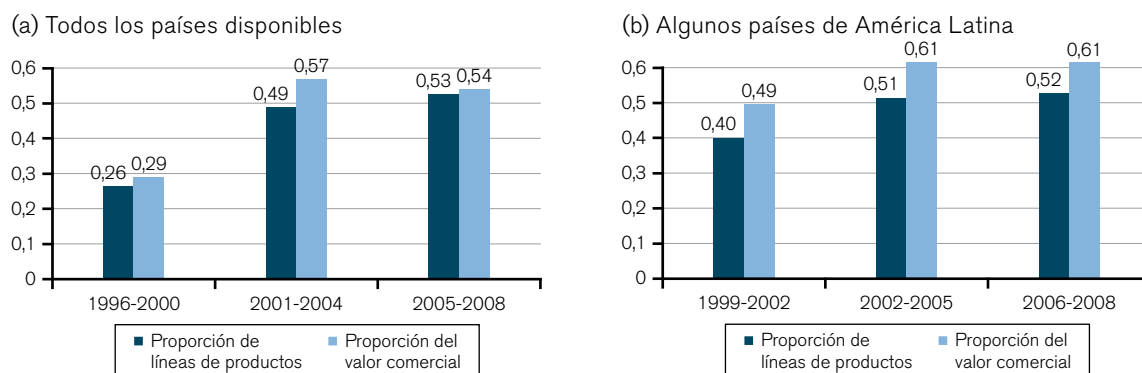
Hay que tener muy en cuenta que los países Miembros de la OMC no están obligados a notificar todas las medidas que

imponen, sino sólo las nuevas (véase la sección C.1). Además, el mecanismo subyacente a esas tendencias (mayor número de medidas o nivel más alto de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la OMC) no pueden identificarse con claridad.

La tendencia ascendente del número de MSF y OTC notificados se ve confirmada por la información derivada de las reclamaciones que figura en el conjunto de datos sobre preocupaciones comerciales específicas. En el gráfico C.4, el eje de la izquierda representa el número de preocupaciones relativas a MSF planteadas y resueltas, por año.<sup>38</sup> El eje de la derecha representa el total acumulado de preocupaciones. Es útil distinguir entre preocupaciones nuevas y preocupaciones resueltas, porque las preocupaciones nuevas pueden reflejar un efecto cada vez más desfavorable de las medidas o una participación creciente de los países en el mecanismo de las preocupaciones comerciales específicas.<sup>39</sup> El ritmo al que se resuelvan las preocupaciones transmite información (parcial) sobre la eficacia del mecanismo. La cifra muestra que tanto el número de preocupaciones planteadas como el de preocupaciones resueltas fluctuaron ampliamente entre 1995 y 2010. No obstante, como el número de las primeras es mayor que el de las segundas en todos los años excepto 2004, el total acumulado de preocupaciones relativas a las MSF aumenta con el tiempo.

Entre 1995 y 2010 se planteó un total de 312 preocupaciones comerciales específicas relacionadas con MSF. Los Miembros comunicaron al Comité MSF que 95 de ellas (30 por ciento) fueron resueltas. Se comunicó que 18 (6 por ciento) se habían resuelto parcialmente, lo que significa por ejemplo que puede haberse permitido el comercio de determinados productos, o por parte de algunos Miembros que mantienen la medida. No se comunicó que las 215 preocupaciones comerciales restantes (64 por ciento) hubieran sido resueltas. Sin embargo, es posible que algunas de estas preocupaciones se resolvieran sin que ello se haya puesto en conocimiento del Comité MSF. Por consiguiente, el número de preocupaciones resueltas del gráfico C.4 debe considerarse un mínimo. El cuadro C.4 *infra* documenta el hecho de que las diferencias en que se mencionaron medidas sanitarias y fitosanitarias no han aumentado con el tiempo, ni en términos absolutos ni en porcentaje del total de las diferencias. Esto hace pensar que el mecanismo de las preocupaciones comerciales específicas quizás funcione mejor de lo que indica el número creciente de diferencias y notificaciones en esta esfera.

Gráfico C.2: Proporciones de las líneas de productos y del valor comercial abarcados por MNA, 1996-2008 (porcentaje)

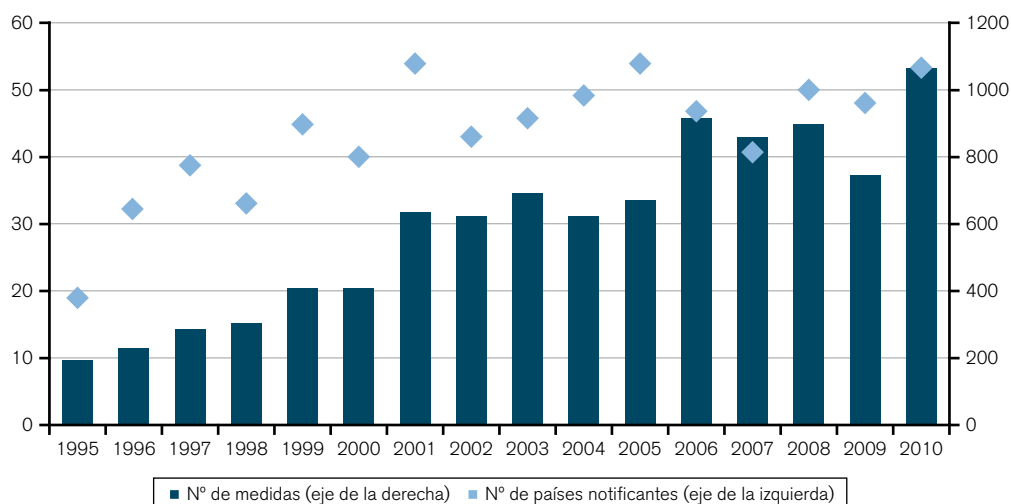


Fuente: TRAINS-UNCTAD.

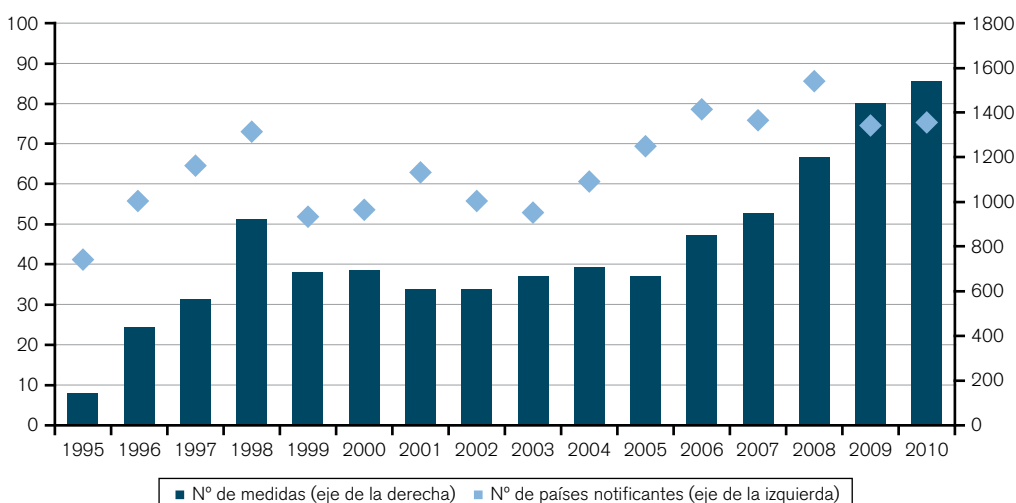
Nota: Los países de América Latina considerados en la sección (b) son la Argentina, Colombia, el Ecuador, el Perú, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

**Gráfico C.3: Notificaciones de MSF y OTC, 1995-2010**  
(número de países notificantes y número de medidas notificadas por año)

(a) MSF



(b) OTC



Fuente: Base de datos I-TIP de la OMC.

En lo referente a las preocupaciones comerciales específicas relativas a OTC, sólo se dispone de información sobre el planteamiento, pero no sobre la resolución. Los datos expuestos en el gráfico C.5 apuntan a una tendencia al alza en el número de planteamientos (con reducciones entre 1998 y 1999; 2002 y 2005; y 2009 y 2010).

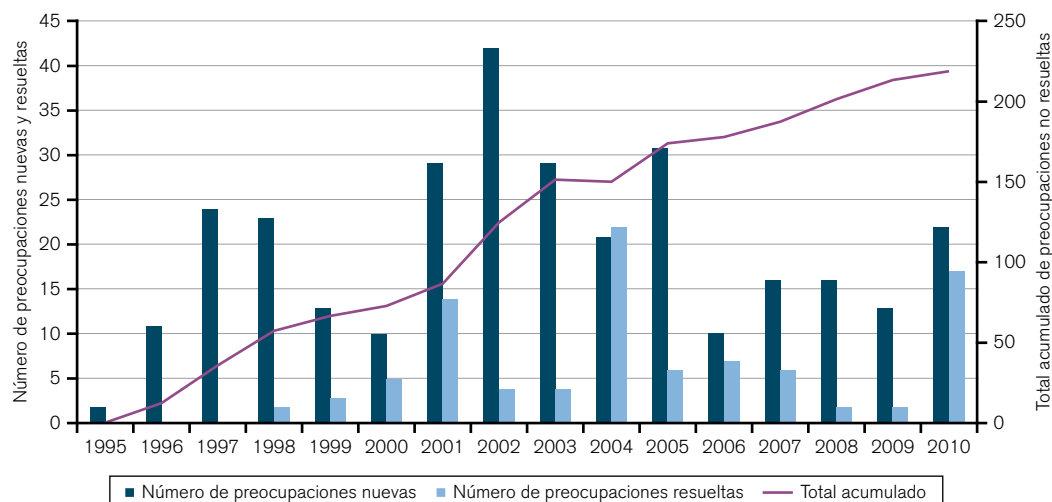
De acuerdo con la información basada en las medidas extraída de las notificaciones, hay indicaciones de que un número creciente de países plantea preocupaciones comerciales específicas o mantiene medidas OTC/MSF objeto de preocupaciones comerciales específicas (véase el gráfico C.6).<sup>40</sup> Un elemento fundamental de esta tendencia es que los países en desarrollo se están convirtiendo en usuarios importantes del sistema; esta cuestión se examina en más detalle en la sección C.2 (c).

Un país "que plantea" es el que formula una reclamación sobre una medida OTC/MSF impuesta por un país "que mantiene" ante el Comité competente de la OMC.

Como en el caso de los OTC el número de preocupaciones "resueltas" se basa en una hipótesis, las estadísticas descriptivas sobre los OTC han de interpretarse con cierta precaución. Además, tampoco pueden hacerse comparaciones directas entre las preocupaciones relacionadas con MSF (sección superior) y las preocupaciones relacionadas con OTC (sección inferior).

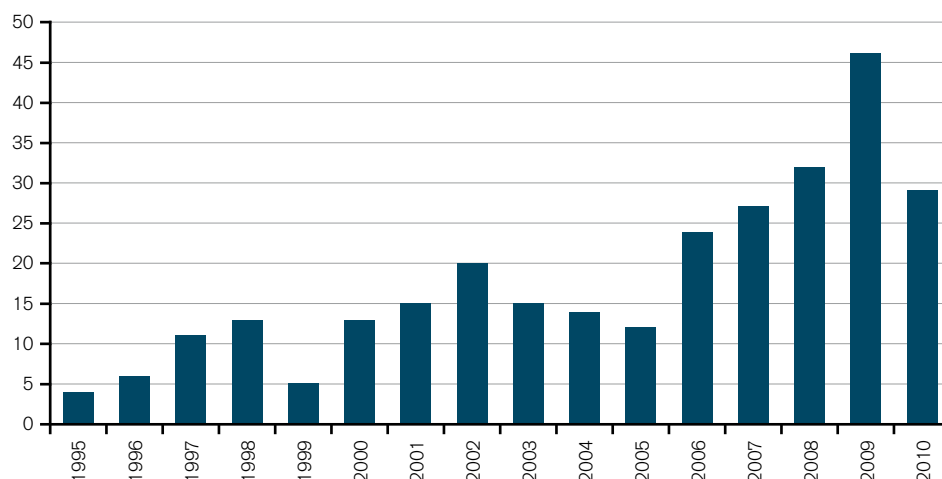
Los datos sobre las preocupaciones comerciales específicas también pueden proporcionar información sobre el volumen del comercio afectado por las preocupaciones relativas a MSF/OTC. En primer lugar, el gráfico C.7 muestra el volumen medio del comercio por cada preocupación planteada. Según este gráfico, en promedio, el valor de importación correspondiente a una preocupación comercial específica planteada se ha mantenido bastante estable desde 1995, con excepción de dos crestas al final de cada década. En el caso de las preocupaciones relativas a MSF, los niveles máximos se alcanzaron en 1997-1998 y en 2008, mientras que en el de las preocupaciones relativas a OTC hubo una cresta en 1999-2000 y otra más reducida en 2010.<sup>41</sup>

Gráfico C.4: Preocupaciones comerciales específicas relacionadas con MSF nuevas y resueltas, 1995-2010 (número de preocupaciones)



Fuente: Base de datos de la OMC sobre preocupaciones comerciales específicas.

Gráfico C.5: Preocupaciones comerciales específicas relacionadas con OTC nuevas, 1995-2010 (número de preocupaciones)



Fuente: Base de datos de la OMC sobre preocupaciones comerciales específicas.

Las crestas del gráfico I se deben a las preocupaciones planteadas respecto de una amplia serie de líneas del SA 2 entre dos o más interlocutores comerciales importantes. En el caso de las MSF, la primera cresta corresponde principalmente a dos preocupaciones distintas, una sobre productos farmacéuticos planteada por los Estados Unidos, Suiza, el Brasil, el Canadá, Australia y otros países contra la Unión Europea en 1997, y la otra sobre productos lácteos, planteada por la Unión Europea contra Polonia en 1998. La cresta de las MSF en 2008 es imputable sobre todo a una reclamación de los Estados Unidos y China, entre otros, contra el Japón relativa a la carne, los productos lácteos y la mayoría de los productos vegetales.

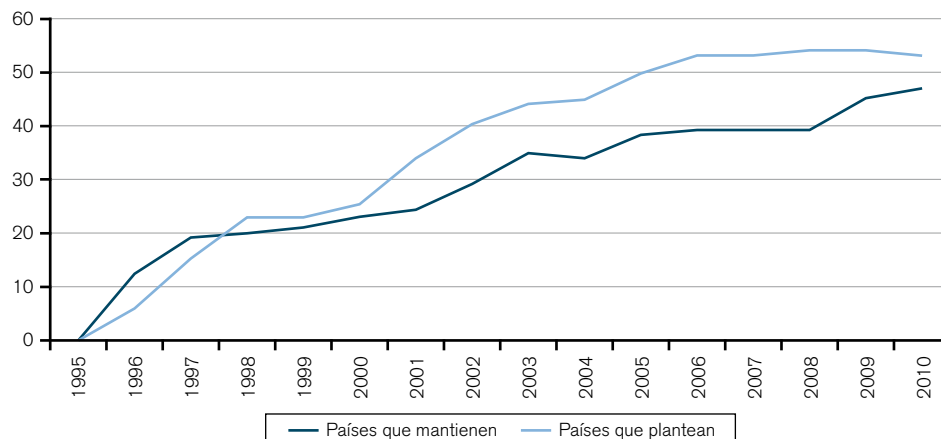
En el caso de las preocupaciones relacionadas con OTC, la cresta anterior es una "doble cresta" que se extiende a lo largo de 1999 y 2000. En 1999 un nutrido conjunto de países, entre ellos Estados Unidos, China y el Japón, planteó una preocupación contra la Unión Europea que abarcaba una amplia variedad de sectores como productos químicos varios,

diversos metales, maquinaria eléctrica y juguetes. En 2000, los Estados Unidos, el Canadá, el Japón y otros países plantearon una preocupación contra la Unión Europea referente a maquinaria eléctrica e instrumentos. Por último, la cresta de 2010 fue debida principalmente a una preocupación planteada por la Unión Europea contra los Estados Unidos en relación con una amplia variedad de sectores, como los productos químicos y los plásticos.

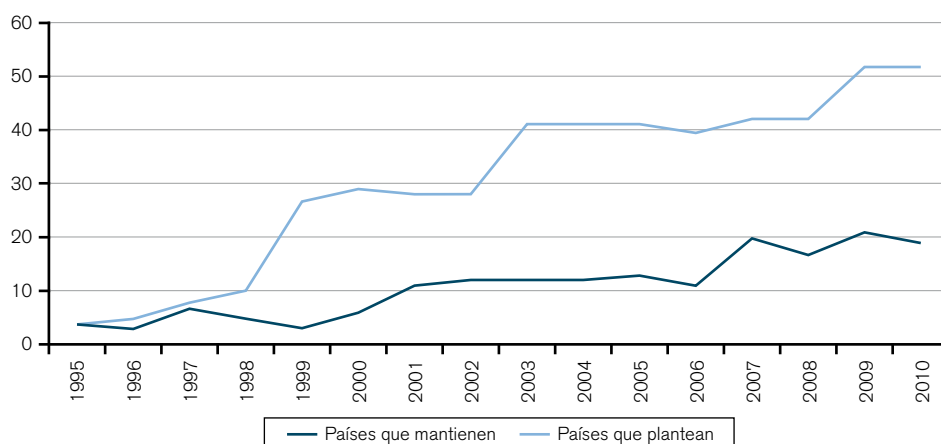
En segundo lugar, se ha medido, sobre la base de catálogos, la incidencia de las medidas no arancelarias, o sea, las tasas de frecuencia y de cobertura (véase la metodología en el recuadro C.1). En este caso se supone también que una preocupación comercial específica relativa a OTC está "resuelta" si, una vez planteada, no se ha vuelto a plantear durante dos años. No es posible hacer una comparación directa entre las preocupaciones relacionadas con MSF (sección de la izquierda) y las preocupaciones relacionadas con OTC (sección de la derecha), sobre todo con respecto al volumen absoluto del comercio abarcado; no obstante, el

**Gráfico C.6: Países que mantienen y países que plantean preocupaciones comerciales específicas, 1995-2010**  
(número de países)

(a) MSF



(b) OTC



Fuente: Base de datos de la OMC sobre preocupaciones comerciales específicas.

Nota: En el conjunto de datos sobre los OTC, se supone que una preocupación ha quedado "resuelta" si no se ha vuelto a plantear durante dos o más años. Un país "que plantea" es el que formula una reclamación en el comité pertinente de la OMC acerca de una medida OTC/MSF impuesta por un país "que mantiene".

mensaje general es que las tasas de frecuencia y de cobertura van en aumento (aunque no igualmente), lo que indica que las medidas MSF y OTC que suscitan preocupaciones comerciales específicas afectan a un número cada vez mayor de líneas de productos y a un volumen creciente de comercio.<sup>42</sup>

Los datos procedentes de diferencias relativas a la evolución de los OTC y las MSF no son concluyentes. Según Santana y Jackson (2012) el número de diferencias en que se hacía referencia a los Acuerdos MSF y OTC disminuyó entre 1995 y 2011, pero este descenso fue paralelo al descenso general del número de diferencias en este período (véase el cuadro C.4). Las solicitudes de celebración de consultas relacionadas con medidas sanitarias y fitosanitarias disminuyeron de 18 en 1995-2000 a siete en 2007-2011, pero la proporción de asuntos relativos a MSF en el total de diferencias aumentó del 9 al 11 por ciento entre esos dos períodos. En el primero de los dos períodos se hizo mención del Acuerdo OTC en 24 diferencias y en el segundo en sólo

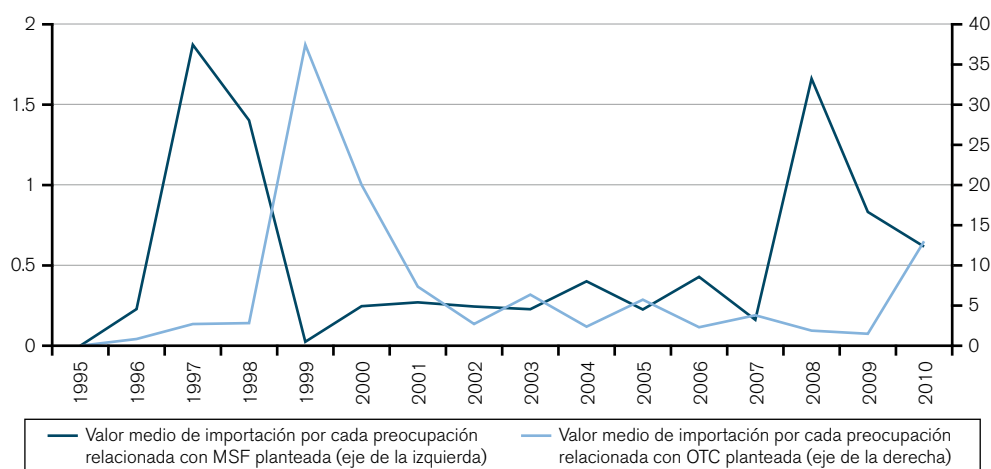
ocho diferencias, pero la proporción con respecto al número total de diferencias fue aproximadamente la misma en los dos períodos (12 por ciento). El porcentaje de diferencias en las que se mencionaron OTC descendió al 4,5 por ciento en el período intermedio de 2001-2006, para crecer después hasta el 12 por ciento; así pues, aunque hay algunas señales de un reciente aumento en este sector, no hay ninguna indicación de una tendencia a más largo plazo.

(b) ¿Son las medidas OTC/MSF más preponderantes que otros tipos de medidas no arancelarias?

(i) Información procedente de fuentes oficiales

Según un análisis reciente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2012), que ha

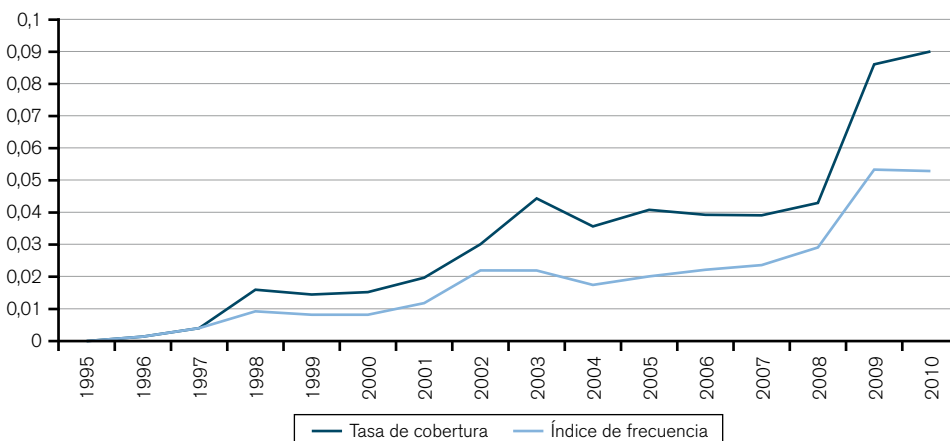
**Gráfico C.7: Valor medio de las preocupaciones comerciales específicas relacionadas con MSF y OTC planteadas y resueltas, 1995-2010**  
(miles de millones de dólares)



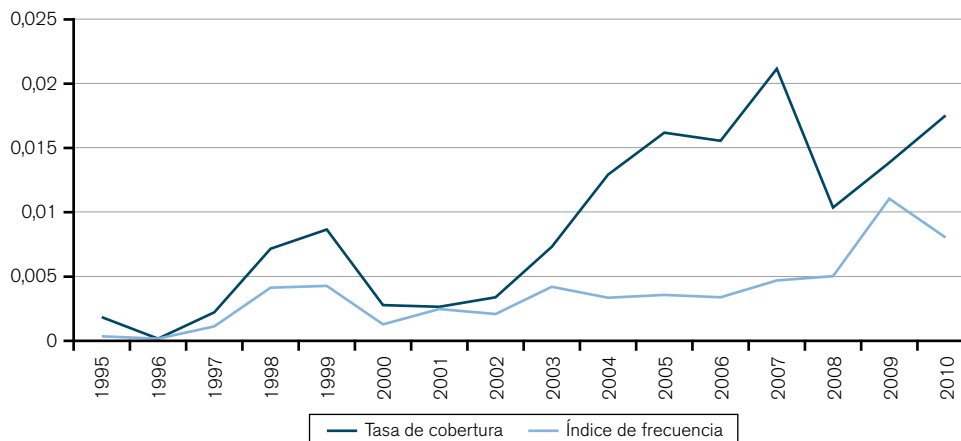
Fuente: Base de datos de la OMC sobre preocupaciones comerciales específicas.

**Gráfico C.8: Tasa de cobertura e índice de frecuencia de las preocupaciones comerciales específicas, agregadas por año, 1995-2010**

(a) MSF



(b) OTC



Fuente: Base de datos de la OMC sobre preocupaciones comerciales específicas.

Nota: En el conjunto de datos sobre los OTC, se supone que una preocupación ha quedado "resuelta" si no se ha vuelto a plantear durante dos o más años

utilizado datos sobre medidas no arancelarias recién obtenidos de 30 países en desarrollo más la Unión Europea y el Japón, existe un predominio importante de las medidas OTC y MSF sobre las otras MNA. En conjunto, las medidas OTC y MSF

abarcan más productos y un valor de comercio mayor que las "medidas duras", como las de control de precios o de calidad. Este análisis, en el que se utiliza la nueva clasificación de las MNA examinada en la sección C.1, abarca subcategorías

#### Recuadro C.1: Metodología para el cálculo de índices a partir de la base de datos TRAINS de la UNCTAD y de la base de datos sobre preocupaciones comerciales específicas

La base de datos TRAINS de la UNCTAD, que se describe en el apéndice C.1, contiene información sobre las medidas no arancelarias por países y por sectores, para líneas de productos SA 6 (una subpartida de 6 dígitos en la clasificación del Sistema Armonizado), y por años. Según Bora *et al.* (2002), para un determinado país  $c$  en un determinado año  $t$ , la proporción de las líneas correspondientes a importaciones sujetas a MNA se define con la siguiente ecuación:

$$SIL = \frac{\sum_i D_i M_i}{\sum_i M_i}$$

donde  $i$  indiza los productos a nivel de 6 dígitos del SA,  $D_i$  es una variable ficticia que asume un valor igual a 1 cuando hay una MNA y  $M_i$  es una variable ficticia igual a 1 si hay importaciones del producto  $i$ .<sup>43</sup> La proporción de los valores de importación afectados por MNA se define con la siguiente ecuación:

$$SIV = \frac{\sum_i D_i V_i}{\sum_i V_i}$$

donde  $V_i$  es el valor de las importaciones a nivel de 6 dígitos del SA y a nivel de línea arancelaria, y  $D_i$  lo mismo que en la ecuación anterior.

Se utilizan promedios simples de los países para cada uno de los años. Así pues, la proporción de las líneas correspondientes a importaciones y la proporción del valor del comercio en cada año representan el promedio de una muestra diferente de países. No obstante, los resultados correspondientes a los países de América Latina en el gráfico C.2 se basan en un conjunto de países sobre los que se dispone de información sobre los mismos años. No se incluyó información sobre los países a los que se aplican las MNA; por consiguiente, se optó por que el interlocutor comercial fuera todo el mundo.

Las bases de datos sobre preocupaciones comerciales específicas contienen información bilateral al nivel de desagregación sectorial SA 4 (partida de 4 dígitos en la clasificación del Sistema Armonizado). La tasa de cobertura (CR) y el índice de frecuencia (FI) se calcularon con las fórmulas siguientes:

$$CR_{c,HS2,t} = \frac{\sum_j \sum_{HS4 \in HS2} \text{importaciones sujetas a MNA}_{c,j,t,HS4}}{\sum_{HS4 \in HS2} \text{importaciones}_{c,j,t,HS4}}$$

$$FI_{c,HS2,t} = \frac{\sum_j \sum_{HS4 \in HS2} \text{número de corrientes positivas de importaciones sujetas a MNA}_{c,j,t,HS4}}{\sum_{HS4 \in HS2} \text{total de corrientes positivas de importaciones}_{c,j,t,HS4}}$$

donde  $c$  indiza los países que mantienen,  $j$  indiza los países que plantean y  $t$  indiza el tiempo. En otras palabras,  $CR$  es la proporción del comercio objeto de una reclamación en el comercio total del país  $c$ , en el sector SA 2 (una partida de 2 dígitos en la clasificación del Sistema Armonizado) y en el tiempo  $t$ . Se trata de una medida, basada en catálogos, del margen intensivo del comercio afectado por MNA.  $FI$  es la proporción del número de códigos de productos afectados por una determinada MNA en el total de códigos de productos para los cuales las corrientes de importaciones son positivas. Se trata de una medida, basada en catálogos, del margen extensivo del comercio afectado por MNA. Obsérvese que  $j$  no representa a todo el mundo, sino al conjunto de países que plantean por preocupación comercial específica. Esto es muy distinto de los datos de la base TRAINS. Dada esta diferencia, no es sorprendente que las proporciones del comercio y las líneas abarcadas calculadas a partir de datos de la base TRAINS sean mayores que las tasas de cobertura y los índices de frecuencia calculados a partir de los datos sobre las preocupaciones comerciales específicas.<sup>44</sup>

A efectos de las estadísticas descriptivas utilizadas en la sección C.2, hemos promediado  $CR$  y  $FI$  para los diferentes sectores del país que mantiene  $c$  y el tiempo  $t$ , y para todos los países que mantienen en el año  $t$ . El primer promedio se pondera por la proporción de importaciones del sector SA 2 en las importaciones totales de  $c$ . El segundo promedio es un promedio simple. El resultado final es una tasa de cobertura y un índice de frecuencia que varían con el tiempo.<sup>45</sup>

Debe tenerse muy en cuenta que esos índices son medidas basadas en catálogos que no captan necesariamente el efecto de restricción del comercio de una medida, sino sólo el volumen del comercio afectado por la misma (en la sección D.1 se examinan los métodos utilizados para calcular el efecto de restricción de las MNA). Al interpretarlas, hay que tener presente la endogeneidad. En el caso de la tasa de cobertura (o proporción de los valores de importación afectados), el problema es que el valor de las importaciones de una línea de productos determinada resulta afectado negativamente por las MNA de que es objeto. En el caso del índice de frecuencia (o proporción de las líneas de importación afectadas) el problema de la endogeneidad es menos grave, salvo que la medida elimine por completo el comercio. Sin embargo, esta medida es menos indicativa de la importancia absoluta y relativa de la MNA.

Cuadro C.4: Acuerdos mencionados en las diferencias relativas al comercio de mercancías, 1995-2011 (porcentaje y número)

|                                                                | 1995-2000  | 2001-2006  | 2007-2011 | 1995-2011  |
|----------------------------------------------------------------|------------|------------|-----------|------------|
| Antidumping                                                    | 16,0       | 29,1       | 29,2      | 22,6       |
| Agricultura                                                    | 19,1       | 14,9       | 13,8      | 16,8       |
| Textiles y vestido                                             | 7,7        | 0,7        | 0,0       | 4,1        |
| Valoración en aduana                                           | 4,6        | 2,2        | 4,6       | 3,8        |
| GATT (ajustado) <sup>a</sup>                                   | 55,7       | 59,0       | 53,8      | 56,5       |
| Contratación pública                                           | 2,1        | 0,0        | 0,0       | 1,0        |
| Licencias de importación                                       | 13,4       | 6,0        | 1,5       | 8,9        |
| Normas de origen                                               | 1,5        | 1,5        | 3,1       | 1,8        |
| Subvenciones y medidas compensatorias                          | 19,6       | 25,4       | 24,6      | 22,4       |
| Salvaguardias                                                  | 6,2        | 17,2       | 6,2       | 9,9        |
| Medidas sanitarias y fitosanitarias                            | 9,3        | 9,0        | 10,8      | 9,4        |
| Obstáculos técnicos al comercio                                | 12,4       | 6,0        | 12,3      | 10,2       |
| Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio | 8,2        | 4,5        | 6,2       | 6,6        |
| <b>Número total de diferencias relativas a las mercancías</b>  | <b>194</b> | <b>134</b> | <b>65</b> | <b>393</b> |

Fuente: Estimaciones de la Secretaría de la OMC.

Nota: Aunque al 31 de diciembre se habían presentado 427 solicitudes de celebración de consultas de conformidad con el Entendimiento sobre Solución de Diferencias, el presente cuadro se centra en las 393 diferencias relativas al comercio de mercancías, es decir que se excluyen las 25 diferencias con reclamaciones referentes principalmente al Acuerdo sobre los ADPIC y las nueve diferencias con reclamaciones referentes principalmente al AGCS.

<sup>a</sup>En este cuadro se sigue la metodología de Santana y Jackson (2012), que elimina las menciones duplicadas del GATT.

distintas que permiten distinguir las medidas OTC y MSF. Las primeras predominan más que las segundas, cosa que concuerda con las pruebas descriptivas sobre varias medidas notificadas a la OMC (véase el gráfico C.3). En particular, el país-promedio impone medidas OTC a alrededor del 30 por ciento de los productos y el comercio, y medidas MSF a un 15 por ciento aproximadamente de los productos y el comercio.<sup>46</sup>

## (ii) Información procedente de las encuestas empresariales

Las encuestas empresariales del ITC brindan nuevos datos sobre el predominio de las medidas OTC/MSF en las medidas no arancelarias, o por lo menos en aquellas MNA que las empresas de los 11 países en desarrollo y menos adelantados en las que se realizaron encuestas consideraron onerosas. La clasificación de los datos utilizados en las encuestas es similar pero no idéntica a la clasificación pluriinstitucional descrita en los cuadros C.2 y C.3. Las medidas OTC y MSF no se muestran por separado en las encuestas del ITC, por la dificultad de distinguir estas medidas en las respuestas a la encuesta, pero en conjunto corresponden a la suma de las categorías de "prescripciones técnicas" y "evaluación de la conformidad". Las MNA onerosas comunicadas incluyen las medidas aplicadas por los países importadores y las impuestas por el país de origen. A las primeras se las denomina "medidas relacionadas con las importaciones" y las segundas se clasifican como "medidas relacionadas con las exportaciones".

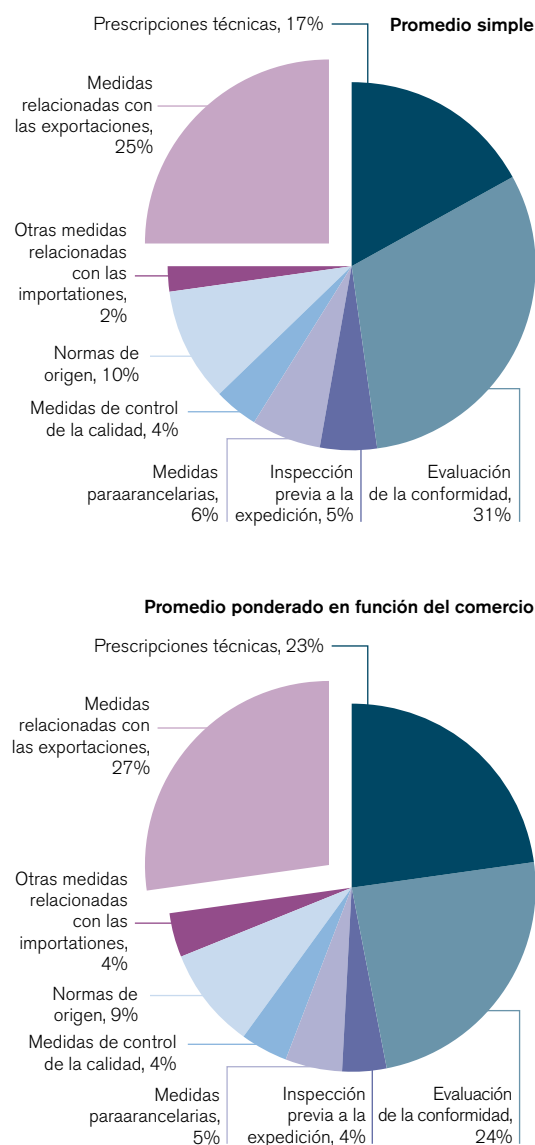
En el gráfico C.9 puede verse el desglose de las medidas no arancelarias comunicadas por tipo de medida promediada de los 11 países encuestados hasta la fecha. Como algunos países son mayores que otros, una media simple (o sea, la media aritmética) podría atribuir una ponderación excesiva a los países pequeños, a expensas de los grandes. Sin embargo, utilizando un promedio ponderado en función del

comercio (tomando como factor de ponderación el valor de las exportaciones de cada país en 2010), ello no parece afectar en medida importante a las proporciones.

La proporción de las prescripciones técnicas en el total de medidas no arancelarias es un poco menor cuando se utiliza el promedio simple (17 por ciento) que cuando se utiliza el promedio ponderado en función del comercio (23 por ciento), pero con la evaluación de la conformidad ocurre lo contrario (31 por ciento y 24 por ciento, respectivamente). La suma de las dos categorías es aproximadamente la misma en ambos casos (alrededor del 48 por ciento), lo que significa que las medidas OTC/MSF representan casi la mitad de todas las MNA, incluidas las medidas relacionadas con las exportaciones. Su proporción en el total de medidas relacionadas con las importaciones es aún mayor (en torno al 64 por ciento), independientemente de la estructura de ponderación. De todas las MNA "problemáticas" comunicadas por las empresas exportadoras, alrededor del 75 por ciento son aplicadas por interlocutores comerciales, y el 25 por ciento restante por los países de origen. Un 10 por ciento aproximadamente de las empresas comunican que las normas de origen surten efectos negativos en sus actividades comerciales, mientras que otras medidas se consideran menos problemáticas.

Los datos del ITC pueden desglosarse más, por subcategorías de medidas no arancelarias. Este desglose figura en el gráfico C.10 para las medidas OTC/MSF (o sea, prescripciones técnicas más evaluación de la conformidad). La certificación de productos, que el 37 por ciento de las empresas informantes consideran onerosa, es el tipo de medida más frecuentemente citado en este grupo, seguido de las pruebas de productos con un 9 por ciento y del requisito de inspección con un 8 por ciento. En conjunto, estos tres subtipos de MNA representan más de la mitad de las reclamaciones de las empresas respecto de las medidas OTC/MSF.

Gráfico C.9: MNA onerosas, por tipo de medida, 2010 (porcentaje)



Fuente: Encuestas empresariales del ITC sobre las MNA.

Nota: Se realizaron encuestas en las 11 economías en desarrollo o menos adelantadas siguientes: Burkina Faso, Egipto, Jamaica, Kenya, Madagascar, Marruecos, Mauricio, el Paraguay, el Perú, Rwanda y el Uruguay. Los minerales y el armamento están excluidos de la encuesta.

El cumplimiento de las prescripciones de certificación de los productos en los mercados de exportación puede representar costos importantes para las empresas exportadoras. En el recuadro D.5 de la sección D se exponen en forma resumida algunos ejemplos numéricos recientes de esos costos. Los costos indicados corresponden a las empresas que exportan desde los Estados Unidos, pero la certificación de los productos puede causar problemas aún mayores a los exportadores de economías en desarrollo o menos adelantadas, que quizás dispongan de menos recursos financieros e institucionales que las empresas de los países desarrollados.

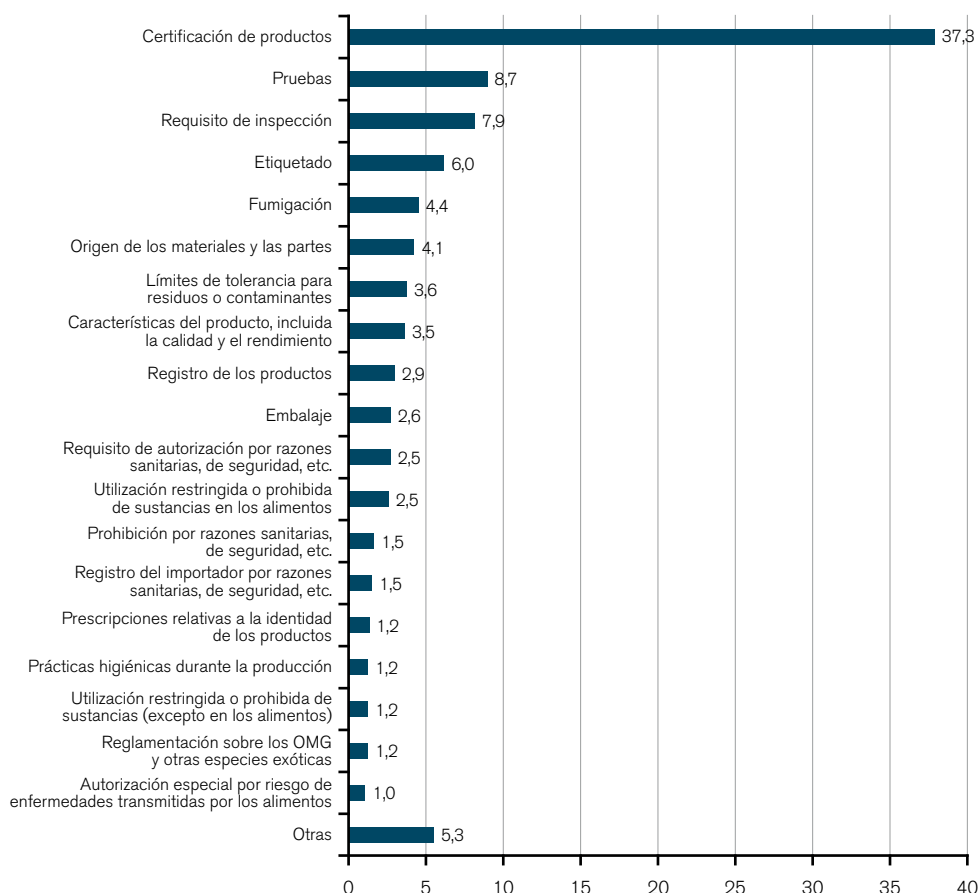
Los problemas relativos a la certificación en el país de origen de las exportaciones son casi tan graves para las empresas como la certificación en los países de destino, como puede verse en el gráfico C.11. Las medidas relacionadas con las exportaciones más frecuentemente mencionadas por las empresas son las prescripciones de certificación (26 por ciento), la inspección de las exportaciones (23 por ciento) y la obtención de licencias/permisos de exportación (13 por ciento). En conjunto, esas tres categorías representan más del 60 por ciento de las reclamaciones de las empresas respecto de medidas relacionadas con las exportaciones.

Como se observa en la sección C.1, las encuestas del ITC están basadas en entrevistas con empresas de unos pocos países en desarrollo, y por lo tanto las respuestas no reflejan las preocupaciones o las experiencias de las empresas de los países desarrollados. Las tres principales economías desarrolladas (los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón) recopilan datos y publican informes sobre los obstáculos al comercio con que tropiezan sus exportadores en los mercados extranjeros, pero en general esas cifras no están a disposición del público en un formato que se preste al análisis empírico. Esta situación la han resuelto en parte los investigadores Martínez *et al.* (2009), de la Comisión del Comercio Internacional de los Estados Unidos, cuya base de datos CoRe NTM combina las encuestas empresariales de los Estados Unidos y la UE con información procedente de los Exámenes de las Políticas Comerciales de la OMC, utilizando una clasificación única (idiosincrática) de los datos. En el gráfico C.12 se utiliza esta base de datos, pero se excluyen las cifras de la OMC para centrarse únicamente en las preocupaciones de los exportadores de las economías desarrolladas.

Los datos de los Estados Unidos se han obtenido del informe *US National Trade Estimate (NTE)*, mientras que las cifras de la Unión Europea proceden de la base de datos de la UE sobre el acceso al mercado. En términos estrictos, el NTE no es una encuesta sino un informe basado en las conclusiones de varios organismos gubernamentales y Embajadas de los Estados Unidos en el extranjero, así como de empresas privadas. No obstante, estas cifras deberían proporcionar informaciones importantes acerca de las prioridades de los exportadores estadounidenses.

Los cinco principales problemas a que hacen frente los exportadores estadounidenses son las medidas relacionadas con las importaciones (24 por ciento), las medidas relacionadas con la inversión (20 por ciento), las normas y las pruebas (12 por ciento), las medidas MSF (10 por ciento) y los derechos de propiedad intelectual (9 por ciento). Las principales preocupaciones de las empresas europeas son las medidas MSF (35 por ciento), las normas y las pruebas (16 por ciento), las prácticas anticompetitivas (9 por ciento), los derechos de propiedad intelectual (7 por ciento) y las medidas relacionadas con las importaciones (6 por ciento). La suma de las partidas "Medidas MSF" y "Normas y pruebas" del gráfico C.12 debería ser aproximadamente equivalente a las medidas OTC/MSF definidas en la sección A.1. Las medidas OTC/MSF parecen causar gran preocupación a la UE, y representan más de la mitad (52 por ciento) de todas las cuestiones comunicadas por los exportadores europeos. No obstante, la proporción correspondiente a los Estados Unidos es mucho menor (22 por ciento). No está claro a qué se debe esta disparidad, pero podría ser causada por las diferencias de metodología

Gráfico C.10: Medidas OTC/MSF relacionadas con las importaciones, por subtipos, 2010 (porcentaje)



Fuente: Encuestas empresariales del ITC sobre las MNA.

Nota: Se realizaron encuestas en las 11 economías en desarrollo o menos adelantadas siguientes: Burkina Faso, Egipto, Jamaica, Kenya, Madagascar, Marruecos, Mauricio, el Paraguay, el Perú, Rwanda y el Uruguay. Los minerales y el armamento están excluidos de la encuesta.

entre los datos del NTE y la base de datos de la UE sobre el acceso al mercado.

Una notable diferencia entre las encuestas del ITC y los informes de los Estados Unidos y la UE es la elevada importancia atribuida a los derechos de propiedad intelectual por las grandes economías desarrolladas. Según datos de la base de datos CoRe NTM, los derechos de propiedad intelectual representan el 9 por ciento de las reclamaciones de los exportadores estadounidenses y el 7 por ciento de las reclamaciones de las empresas de la UE. En cambio, sólo el 0,3 por ciento de las empresas que comunicaron la existencia de MNA onerosas en las encuestas del ITC mencionaron la propiedad intelectual como problema.

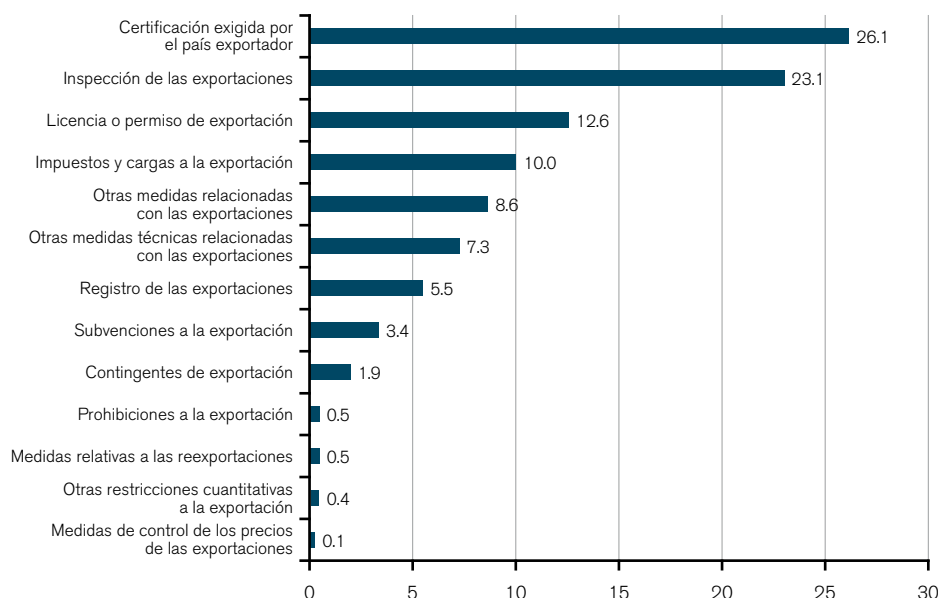
Los datos sobre las diferencias que figuran en el cuadro C.4 muestran que las solicitudes de celebración de consultas en las que se mencionaban los Acuerdos MSF y OTC representaron respectivamente el 11 y el 12 por ciento de los asuntos en los cinco últimos años. Aunque estas proporciones no son precisamente pequeñas, otros Acuerdos se mencionaron más frecuentemente, como el GATT ajustado (54 por ciento), el Acuerdo Antidumping (29 por ciento), el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (25 por ciento) y el Acuerdo sobre la

Agricultura (14 por ciento). Esto podría llevar a la conclusión de que las reclamaciones de las empresas acerca de medidas OTC/MSF no se traducen necesariamente en medidas gubernamentales a nivel del sistema multilateral de comercio. Por otra parte, podría verse también como una prueba de que el mecanismo de preocupaciones comerciales específicas está resolviendo reclamaciones antes de que se conviertan en diferencias comerciales propiamente dichas.

- (c) ¿Hay alguna diferencia entre las economías desarrolladas y las economías en desarrollo en lo que respecta a la utilización de MNA?<sup>47</sup>

La base de datos sobre las preocupaciones comerciales específicas ofrece información sobre el tipo de países que mayor participación tienen en el mecanismo. En el gráfico C.13 puede verse el número de países "que mantienen" las medidas y de países "que plantean" las preocupaciones comerciales específicas por grupos de ingresos, calculado en función de su proporción en el total de países del grupo de ingresos respectivo.<sup>48</sup> Los resultados son inequívocos: los países desarrollados participan más en el mecanismo de las preocupaciones comerciales específicas que los países en

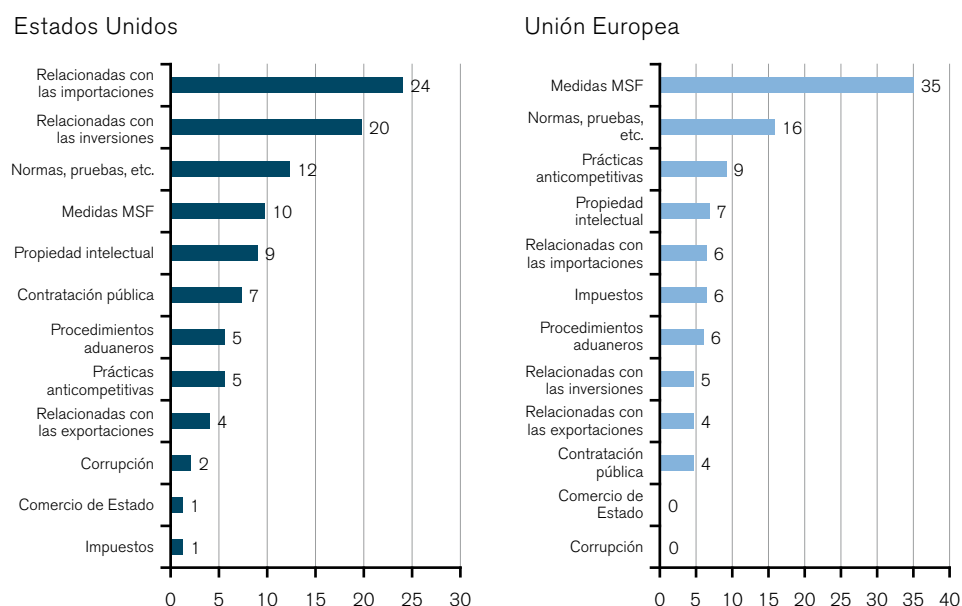
Gráfico C.11: MNA aplicadas por el país de origen a las exportaciones, por subtipos, 2010 (porcentaje)



Fuente: Encuestas empresariales del ITC sobre las MNA.

Nota: Se realizaron encuestas en las 11 economías en desarrollo o menos adelantadas siguientes: Burkina Faso, Egipto, Jamaica, Kenya, Madagascar, Marruecos, Mauricio, el Paraguay, el Perú, Rwanda y el Uruguay. Los minerales y el armamento están excluidos de la encuesta.

Gráfico C.12: Medidas no arancelarias con que se enfrentan los exportadores de los Estados Unidos y la UE, 2009 (porcentaje)

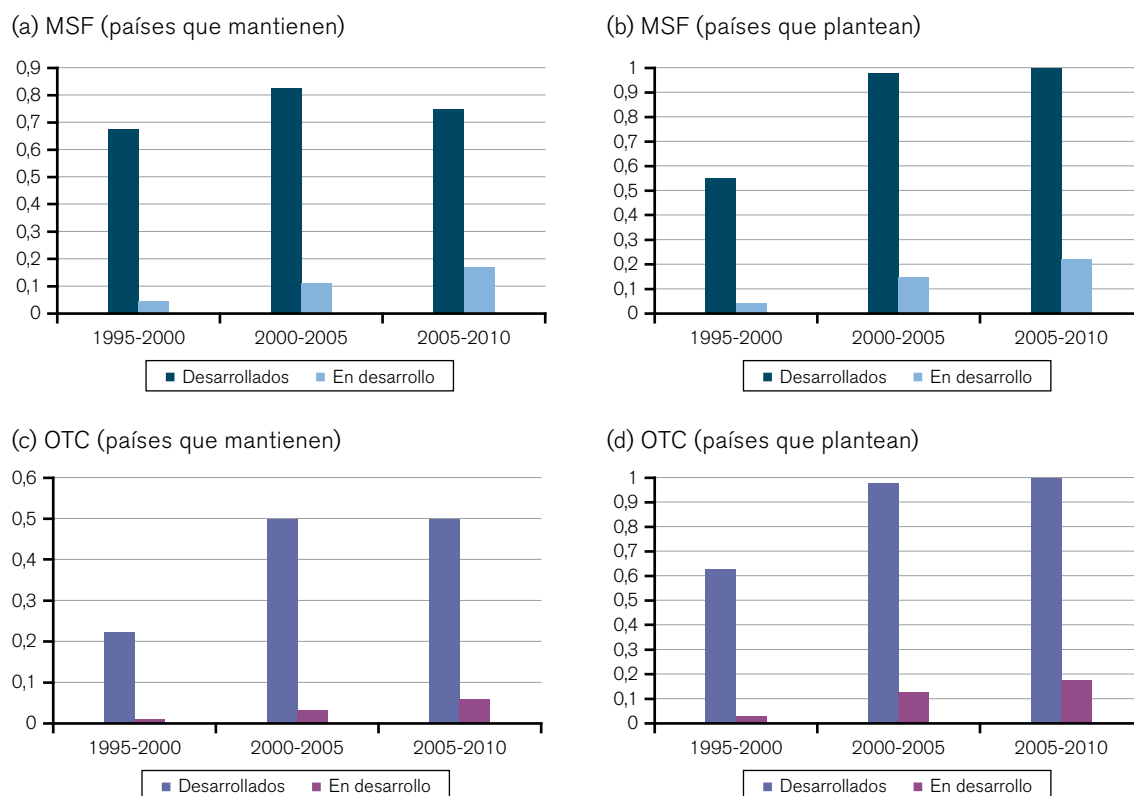


Fuente: Martínez et al. (2009).

desarrollo. Además, el análisis econométrico muestra que el volumen del comercio afectado por las preocupaciones (tasa de cobertura e índice de frecuencia) es más elevado cuando el país que mantiene está desarrollado que cuando es un país en desarrollo, tanto en el caso de las medidas MSF

como en el de las medidas OTC objeto de preocupaciones comerciales específicas.<sup>49</sup> No obstante, la participación de los países en desarrollo ha ido aumentando gradualmente con los años, no sólo como países que plantean preocupaciones sino también como países que mantienen.

Gráfico C.13: Número de países que "mantienen" medidas y de países que "plantean" preocupaciones comerciales específicas, proporción del número total de países en cada grupo, 1995-2010 (porcentajes)



Fuente: Base de datos de la OMC sobre las preocupaciones comerciales específicas.

Nota: En el conjunto de datos sobre OTC, se supone que una preocupación ha quedado "resuelta" si no se ha vuelto a plantear durante dos o más años. Un país "que plantea" es el que formula una reclamación en el comité pertinente de la OMC acerca de una medida OTC/MSF impuesta por un país "que mantiene".

Las encuestas empresariales del ITC también indican una mayor utilización de medidas MSF/OTC por las economías desarrolladas. El gráfico C.14 muestra la proporción de las medidas OTC/MSF (o sea, prescripciones técnicas más evaluación de la conformidad) en las medidas no arancelarias relacionadas con las importaciones, desglosadas por nivel de desarrollo. Según este gráfico, alrededor de las tres cuartas partes de las MNA onerosas comunicadas por las empresas son OTC/MSF cuando el país importador es un país desarrollado, mientras que la proporción baja a la mitad aproximadamente cuando el importador es un país en desarrollo.

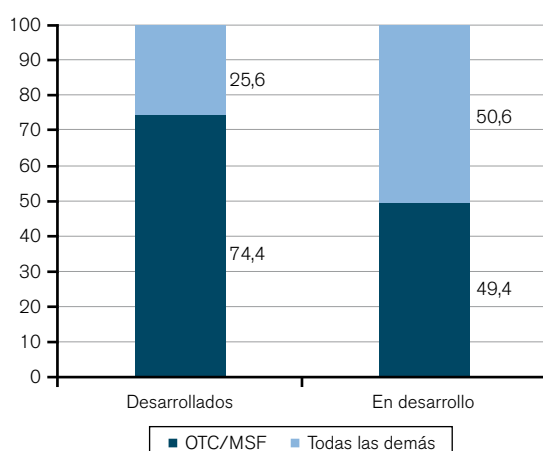
Otras informaciones basadas en la encuesta hacen pensar que el comercio intrarregional de los países africanos puede estar sujeto a un conjunto muy diferente de medidas no arancelarias. En apoyo de los esfuerzos para establecer una zona tripartita de libre comercio entre el Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA), la Comunidad del África Oriental (CAO) y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), se ha creado un sistema de comunicación de datos en línea para registrar reclamaciones acerca de las MNA y tratar de resolverlas mediante un procedimiento de consultas. En Kalenga (2012) se examinan las reclamaciones presentadas mediante el sistema en línea entre 2008 y 2011 y se llega a la conclusión de que los procedimientos administrativos son la fuente más habitual de problemas para los comerciantes,

mientras que las medidas OTC/MSF desempeñan un papel secundario (véase el cuadro C.5). Los "Procedimientos aduaneros y administrativos de entrada" se citaban en el 41 por ciento de las reclamaciones y "Otros problemas de procedimiento" en el 24 por ciento, lo que en conjunto arroja un total del 65 por ciento. Las medidas MSF y OTC sólo fueron objeto del 7 y el 5 por ciento de las reclamaciones respectivamente, con un total del 12 por ciento. Esta proporción conjunta es igual a la de la categoría "Limitaciones específicas", que comprende las restricciones cuantitativas y las prohibiciones. Es difícil extraer conclusiones sólidas de esta muestra tan pequeña y posiblemente no representativa, pero los datos sí indican que los países africanos recurren mucho menos a las medidas OTC/MSF que a otras medidas.

#### (d) ¿Varía la incidencia de las MNA entre sectores?

Como se dijo en la sección B, hay buenos motivos para creer que la utilización de medidas no arancelarias varía considerablemente de un sector a otro. En efecto, parece que las MNA afectan desproporcionadamente a algunos sectores, pero la medida en que lo hagan dependerá del modo en que se definan los sectores. Lamentablemente, hay mucho margen para la confusión, debido a la existencia de múltiples definiciones estadísticas concurrentes. Por ejemplo, hay por lo menos tres definiciones de productos agropecuarios

**Gráfico C.14: MNA onerosas aplicadas por interlocutores comerciales, por nivel de desarrollo, 2010 (porcentaje)**



Fuente: Encuestas empresariales del ITC sobre las MNA.

Nota: Se realizaron encuestas en las 11 economías en desarrollo y menos adelantadas siguientes: Burkina Faso, Egipto, Jamaica, Kenya, Madagascar, Marruecos, Mauricio, el Paraguay, el Perú, Rwanda y el Uruguay. Lo minerales y el armamento están excluidos de la encuesta.

ampliamente utilizadas: la definición del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, la definición que aparece en las publicaciones estadísticas de la OMC basada en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI), y los 24 primeros capítulos de la nomenclatura del Sistema Armonizado (SA). La definición del Acuerdo sobre la Agricultura es la más restrictiva, por cuanto refleja más las preocupaciones negociadoras que los requisitos analíticos. La definición de la OMC basada en la CUCI es la más amplia, pero se presta poco a la investigación empírica porque los aranceles suelen definirse con arreglo a la clasificación del SA. Los capítulos 1 a 24 de la clasificación del SA representan una transacción razonable entre una comprensión intuitiva de lo que constituye un producto agrícola y su adecuación al análisis. Por este motivo hemos adoptado esta definición como definición estándar, definiéndose los productos no agrícolas, por exclusión, como todos los demás

productos. Esta última categoría no debe confundirse con la categoría de productos no agrícolas utilizada en las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA), que se considera incluye a todos los productos no abarcados por el Acuerdo sobre la Agricultura. La principal diferencia entre estas dos definiciones está en el trato dado al pescado y los productos de pescado, que en el presente informe se consideran productos agrícolas, pero no así en el Acuerdo sobre la Agricultura ni en la esfera del AMNA. La madera no está incluida en la definición del Acuerdo sobre la Agricultura ni en la del SA, siendo así que este producto puede ser muy pertinente para el Acuerdo MSF, dado que, como es sabido, los productos de la madera pueden contener especies invasoras sumamente perjudiciales para el país importador.<sup>50</sup>

Utilizando la base de datos sobre las preocupaciones comerciales específicas podemos hacernos una idea del tipo de sectores que se ven más afectados por las preocupaciones comerciales específicas. Primero hay que distinguir entre los sectores agrícolas y los no agrícolas. La gran mayoría de las preocupaciones relativas a las MSF atañen al sector agrícola (251 de las 267 preocupaciones comerciales específicas para las que puede identificarse un sector del SA, es decir el 94 por ciento).<sup>51</sup> En el caso de las medidas OTC, de las 283 preocupaciones comerciales específicas para las cuales pudo identificarse un sector del SA, 82 (29 por ciento) corresponden al sector agrícola y 184 (65 por ciento) a otros sectores.<sup>52</sup> No obstante, el análisis econométrico demuestra que la tasa de cobertura y el índice de frecuencia de las medidas OTC son más altos en los sectores agrícolas que en los no agrícolas.<sup>53</sup>

Tanto para las medidas MSF como para las medidas OTC, los índices de frecuencia y las tasas de cobertura son más bajos en los sectores caracterizados por una elevada incidencia de productos intermedios.<sup>54</sup> Como se explica en la sección B, la teoría de los acuerdos comerciales en un contexto de deslocalización prevé que, en presencia de comercio de insumos intermedios y negociaciones bilaterales sobre los precios entre proveedores extranjeros y compradores locales, las políticas reglamentarias no fiscales aplicadas a las exportaciones extranjeras dentro de las fronteras se fijan a un nivel demasiado alto para ser eficiente, debido al desplazamiento de la renta (desplazamiento de los beneficios del productor extranjero al productor nacional) (Staiger,

**Cuadro C.5: Reclamaciones acerca de MNA en COMESA-CAO-SADC, 2008-2011 (número y porcentaje)**

|                                                                                                   | Número de reclamaciones | Proporción del total |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------|
| 1: Participación del Gobierno en el comercio y prácticas restrictivas toleradas por los gobiernos | 37                      | 10                   |
| 2: Procedimientos aduaneros y administrativos de entrada                                          | 151                     | 41                   |
| 3: Obstáculos técnicos al comercio (OTC)                                                          | 19                      | 5                    |
| 4: Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)                                                      | 24                      | 7                    |
| 5: Limitaciones específicas                                                                       | 43                      | 12                   |
| 6: Cargas sobre las importaciones                                                                 | 7                       | 2                    |
| 7: Otros problemas de procedimiento                                                               | 87                      | 24                   |
| <b>Total</b>                                                                                      | <b>368</b>              | <b>100</b>           |

Fuente: Sistema en línea de reclamaciones sobre MNA de COMESA-CAO-SADC, Kalenga (2012).

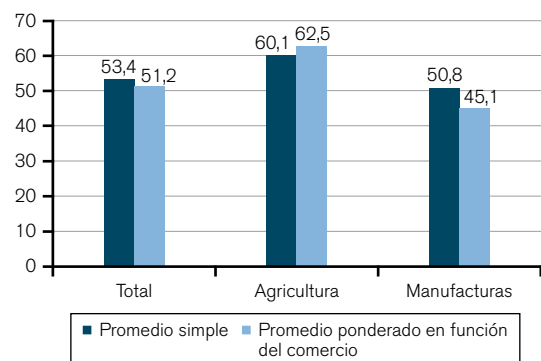
2012).<sup>55</sup> Las regresiones de la incidencia de las medidas OTC/MSF en la proporción sectorial de los productos intermedios no constituye un test sólido de la teoría de los acuerdos comerciales en un contexto de deslocalización. Tal test exigiría datos detallados sobre la intensidad de los productos intermedios y el número de negociaciones bilaterales. Con todo, el resultado según el cual el volumen del comercio a que se refieren las preocupaciones comerciales específicas es inferior en los sectores intermedios-intensivos parece indicar que la utilización de medidas OTC/MSF en esos sectores puede atribuirse a motivos distintos del desplazamiento de la renta (para un examen detallado de esta cuestión, véase la sección E.4).

La prueba de que las medidas no arancelarias afectan desproporcionadamente a los productos agrícolas se repite en las encuestas empresariales del ITC, y se ilustra en el gráfico C.15, que muestra la incidencia de las MNA onerosas por sectores de las empresas informantes.<sup>56</sup> En total, un 53 por ciento aproximadamente de las empresas afirmaron estar afectadas negativamente por MNA u otros obstáculos afines al comercio, pero la proporción fue mayor para las empresas del sector agrícola (60 por ciento) y menor para las manufactureras (51 por ciento). Estas proporciones se calcularon sobre la base del promedio simple de los 11 países disponibles en las encuestas del ITC, pero el contraste entre el sector agrícola y el sector manufacturero es algo más marcado cuando los promedios se ponderan en función de las exportaciones en cada sector. En este caso, la incidencia de las MNA en la agricultura fue del 63 por ciento, mientras que para las manufacturas fue sólo del 45 por ciento.

No sólo la incidencia de las medidas no arancelarias es mayor en el sector de la agricultura, sino que además se utilizan tipos de medidas diferentes que en el sector manufacturero. El gráfico C.16 muestra la distribución de MNA por tipo de medida en los sectores de la agricultura y las manufacturas. Los exportadores de productos agrícolas comunican más problemas relacionados con las medidas OTC/MSF (prescripciones técnicas más evaluación de la conformidad) que los exportadores de productos

manufacturados (59 por ciento los primeros y 34 por ciento los segundos). En cambio, la inspección previa a la expedición, las medidas paraarancelarias<sup>57</sup> y las normas de origen (es decir, las normas, reglamentos y procedimientos administrativos por los que se determina el país de origen de un producto) son relativamente más problemáticas para los exportadores de productos no agrícolas. Las medidas relacionadas con las exportaciones parecen plantear menos problemas a los exportadores agrícolas que a los fabricantes de productos manufacturados, ya que en el sector agrícola la proporción de esas medidas en el total de casos de MNA comunicados es inferior en cuatro puntos porcentuales (23 por ciento) a la del sector manufacturero (27 por ciento).

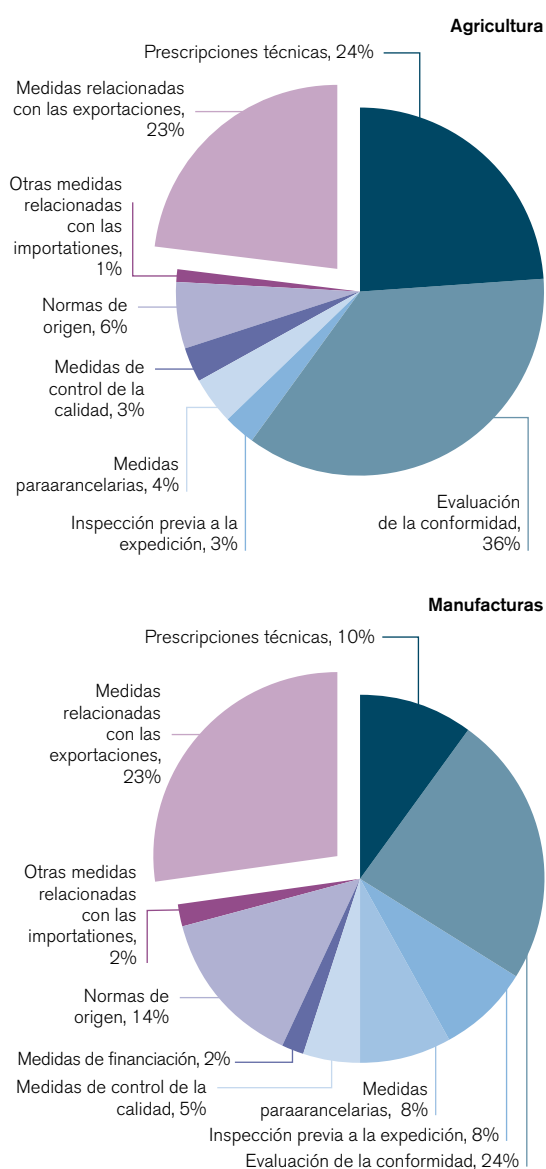
**Gráfico C.15: Incidencia de las MNA por sectores, 2010**  
(porcentaje)



Fuente: Encuestas empresariales del ITC sobre las MNA.

Nota: Se realizaron encuestas en las 11 economías en desarrollo y menos adelantadas siguientes: Burkina Faso, Egipto, Jamaica, Kenya, Madagascar, Marruecos, Mauricio, el Paraguay, el Perú, Rwanda y el Uruguay. Los minerales y el armamento están excluidos de la encuesta.

**Gráfico C.16: Tipos de MNA, por sectores, 2010**  
(porcentaje)



Fuente: Encuestas empresariales del ITC sobre las MNA.

Nota: Se realizaron encuestas en las 11 economías en desarrollo y menos adelantadas siguientes: Burkina Faso, Egipto, Jamaica, Kenya, Madagascar, Marruecos, Mauricio, el Paraguay, el Perú, Rwanda y el Uruguay. Los minerales y el armamento están excluidos de la encuesta.

Los datos de Santana y Jackson sobre las diferencias (2012) indican también una incidencia de medidas OTC/MSF mayor en los productos agrícolas (definición del Acuerdo sobre la Agricultura) que en los productos no agrícolas (véase el cuadro C.6). Durante el período 2007-2011 las medidas MSF y OTC se citaron ambas en el 28 por ciento de las diferencias, pero en las diferencias relativas a productos no agrícolas sólo se mencionó el Acuerdo OTC el 3 por ciento de las veces, y el Acuerdo MSF no se mencionó en absoluto. Esta proporción del 28 por ciento fue mayor que para ningún otro Acuerdo con excepción del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que se citó en un 60 por ciento de asuntos,

tras el ajuste para eliminar las menciones duplicadas. Las referencias a los Acuerdos OTC/MSF en las diferencias relacionadas con la agricultura también han aumentado con el tiempo, pasando del 18 por ciento en 1995-2001 al 28 por ciento en 2007-2011.

(e) ¿Qué clase de obstáculos de procedimiento están asociados con las MNA?

Las medidas no arancelarias plantean muchos retos a las empresas exportadoras, pero con cierta frecuencia es el

**Cuadro C.6: Acuerdos mencionados en las diferencias relativas al comercio de productos agrícolas y no agrícolas<sup>a</sup>**  
(porcentaje y número)

|                                                                          | 1995-2000  | 2001-2006 | 2007-2011 | 1995-2011  |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|-----------|-----------|------------|
| <b>Productos agrícolas (definición del Acuerdo sobre la Agricultura)</b> |            |           |           |            |
| Antidumping                                                              | 12,3       | 11,1      | 12,0      | 11,8       |
| Agricultura                                                              | 45,6       | 31,5      | 24,0      | 36,0       |
| Textiles y vestido                                                       | 1,8        | 0,0       | 0,0       | 0,7        |
| Valoración en aduana                                                     | 7,0        | 1,9       | 8,0       | 5,1        |
| Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)              | 59,6       | 61,1      | 60,0      | 60,3       |
| Licencias de importación                                                 | 24,6       | 9,3       | 0,0       | 14,0       |
| Normas de origen                                                         | 1,8        | 0,0       | 8,0       | 2,2        |
| Subvenciones y medidas compensatorias                                    | 7,0        | 20,4      | 16,0      | 14,0       |
| Salvaguardias                                                            | 8,8        | 18,5      | 0,0       | 11,0       |
| Medidas sanitarias y fitosanitarias                                      | 17,5       | 20,4      | 28,0      | 20,6       |
| Obstáculos técnicos al comercio                                          | 17,5       | 7,4       | 28,0      | 15,4       |
| Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio           | 7,0        | 5,6       | 0,0       | 5,1        |
| <b>Número total de diferencias sobre productos agrícolas</b>             | <b>57</b>  | <b>54</b> | <b>25</b> | <b>136</b> |
| <b>Productos no agrícolas (AMNA)</b>                                     |            |           |           |            |
| Antidumping                                                              | 22,0       | 42,6      | 47,1      | 33,2       |
| Agricultura                                                              | 0,0        | 1,5       | 0,0       | 0,5        |
| Textiles y vestido                                                       | 12,0       | 1,5       | 0,0       | 6,4        |
| Valoración en aduana                                                     | 2,0        | 0,0       | 0,0       | 1,0        |
| GATT (ajustado) <sup>b</sup>                                             | 47,0       | 54,4      | 41,2      | 48,5       |
| Contratación pública                                                     | 2,0        | 0,0       | 0,0       | 1,0        |
| Licencias de importación                                                 | 2,0        | 2,9       | 2,9       | 2,5        |
| Normas de origen                                                         | 2,0        | 2,9       | 0,0       | 2,0        |
| Subvenciones y medidas compensatorias                                    | 25,0       | 30,9      | 20,6      | 26,2       |
| Salvaguardias                                                            | 7,0        | 19,1      | 11,8      | 119,0      |
| Medidas sanitarias y fitosanitarias                                      | 6,0        | 0,0       | 0,0       | 3,0        |
| Obstáculos técnicos al comercio                                          | 13,0       | 4,4       | 2,9       | 8,4        |
| Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio           | 12,0       | 4,4       | 5,9       | 8,4        |
| <b>Número total de diferencias sobre productos no agrícolas</b>          | <b>100</b> | <b>68</b> | <b>34</b> | <b>202</b> |

Fuente: Estimaciones de la Secretaría de la OMC.

Nota: Aunque a 31 de diciembre de 2011 se habían presentado 427 solicitudes de celebración de consultas en el marco del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, este cuadro se centra en las 393 diferencias relativas a las mercancías, es decir, que se excluyen las 25 diferencias cuyas reclamaciones se refieren principalmente al Acuerdo sobre los ADPIC y las 9 diferencias cuyas reclamaciones se refieren principalmente al AGCS.

<sup>a</sup>El desglose por productos agrícolas y no agrícolas se basa en Santana y Jackson (2012). En el cuadro no están incluidas 55 diferencias relativas a productos "genéricos o mixtos".

<sup>b</sup>En este cuadro se sigue la metodología de Santana y Jackson (2012) para suprimir las menciones duplicadas del GATT.

modo en que se aplican, más que las medidas en sí, lo que crea problemas para las empresas. Como se indicó en la sección C.1, estas cuestiones de aplicación se denominan "obstáculos de procedimiento" en la nueva clasificación pluriinstitucional de datos sobre MNA. Por ejemplo, un país podría imponer normas muy rigurosas para los productos importados, dificultando así el cumplimiento de esas normas por parte de los exportadores. Por otro lado, los exportadores que consigan cumplir esas normas podrían tener problemas para demostrar su cumplimiento, o bien soportar largas esperas antes de que sus productos sean admitidos en el país importador. En el primer caso, un exportador podría considerar que la MNA en sí es el principal obstáculo al comercio, mientras que en el segundo consideraría que el origen de su dificultad es el obstáculo de procedimiento.

En la práctica, los datos sobre obstáculos de procedimiento sólo pueden obtenerse mediante encuestas, como las encuestas empresariales del ITC. En el gráfico C.17 puede verse la proporción de medidas no arancelarias comunicadas en las encuestas del ITC con y sin obstáculos de procedimiento conexos. La proporción media de obstáculos de procedimiento es del 77 por ciento si tomamos el promedio simple de los 11 países encuestados. El uso de un promedio ponderado en función del comercio reduce ligeramente esta proporción al 72 por ciento.

En el gráfico C.18 se indican los tipos de obstáculos de procedimiento que comunican las empresas. El obstáculo más mencionado es el de "limitaciones de tiempo", que incluye las demoras ligadas a la reglamentación y la brevedad de los plazos para presentar la documentación. Esto representa el 35 por ciento de los obstáculos comunicados; a continuación vienen los "pagos elevados/informales" con un 22 por ciento y las "cargas administrativas" con un 17 por

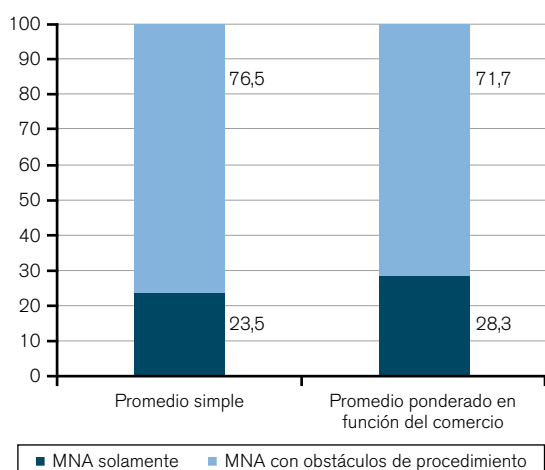
ciento. Los porcentajes comunicados para los otros obstáculos de procedimiento son menores.

La incidencia de los obstáculos de procedimiento varía mucho según el tipo de medidas no arancelarias (véase el gráfico C.19). Por ejemplo, casi el 80 por ciento de las empresas que comunicaron medidas onerosas de evaluación de la conformidad tropezaron también con obstáculos de procedimiento. En cambio, la incidencia de los obstáculos de procedimiento en las prescripciones técnicas alcanzó apenas el 55 por ciento. La frecuencia de los obstáculos de procedimiento comunicados fue menor en el caso de las restricciones en materia de contratación pública (0 por ciento), las subvenciones (también el 0 por ciento) y las medidas de control de los precios (25 por ciento), con inclusión de las medidas antidumping y compensatorias. La mayor frecuencia se dio en las medidas relacionadas con la propiedad intelectual (100 por ciento) y las medidas relacionadas con las exportaciones (88 por ciento).

#### (f) ¿Cómo han evolucionado las MNA después de la crisis financiera mundial?

El acusado descenso del comercio y la producción mundiales que siguieron a la crisis financiera de 2008-2009 suscitaron temores de que se reprodujese la situación de los años treinta, cuando el proteccionismo exacerbó y prolongó la Gran Depresión. Las actividades de seguimiento de la política comercial de la OMC y otros hicieron ver que en 2009-2010 la mayoría de los países habían conseguido evitar las peores formas de proteccionismo, pero en 2011 parecen haber aumentado las fricciones comerciales y el

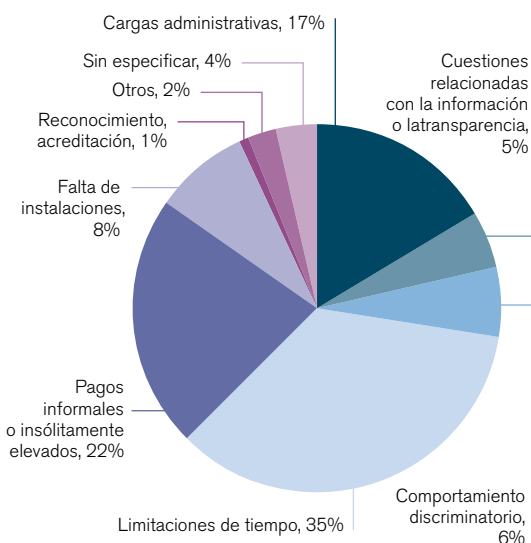
**Gráfico C.17: Proporción de MNA con y sin obstáculos de procedimiento, 2010 (porcentaje)**



Fuente: Encuestas empresariales del ITC sobre las MNA.

Nota: Se realizaron encuestas en las 11 economías en desarrollo y menos adelantadas siguientes: Burkina Faso, Egipto, Jamaica, Kenya, Madagascar, Marruecos, Mauricio, el Paraguay, el Perú, Rwanda y el Uruguay. Los minerales y el armamento están excluidos de la encuesta.

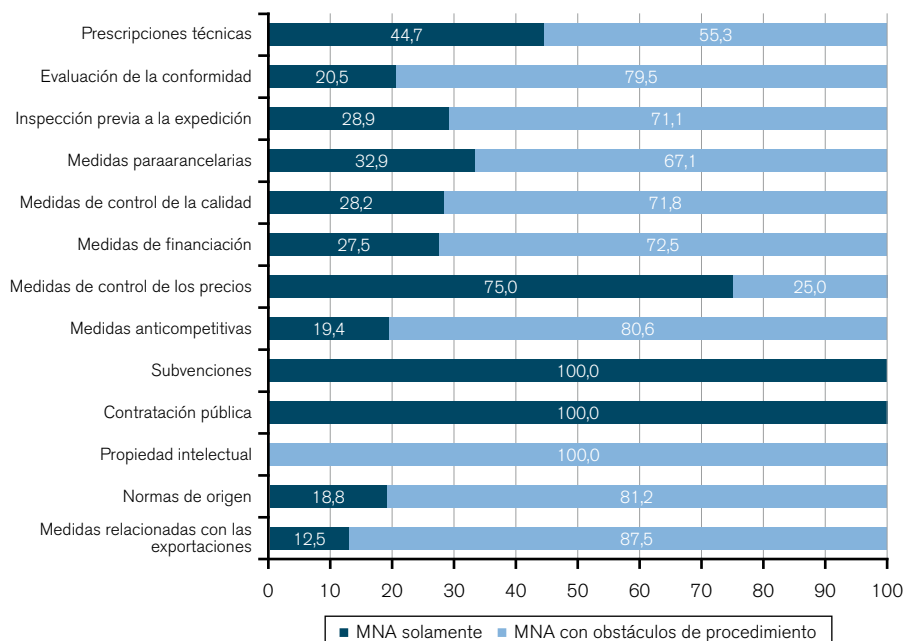
**Gráfico C.18: Proporciones de los obstáculos de procedimiento comunicados, por tipo de obstáculo, 2010 (porcentaje)**



Fuente: Encuestas empresariales del ITC sobre las MNA.

Nota: Se realizaron encuestas en las 11 economías en desarrollo o menos adelantadas siguientes: Burkina Faso, Egipto, Jamaica, Kenya, Madagascar, Marruecos, Mauricio, el Paraguay, el Perú, Rwanda y el Uruguay. Los minerales y el armamento están excluidos de la encuesta.

Gráfico C.19: **Proporciones de MNA con y sin obstáculos de procedimiento, por tipo de MNA, 2010** (porcentaje)



Fuente: Encuestas empresariales del ITC sobre las MNA.

Nota: Se realizaron encuestas en las 11 economías en desarrollo o menos adelantadas siguientes: Burkina Faso, Egipto, Jamaica, Kenya, Madagascar, Marruecos, Mauricio, el Paraguay, el Perú, Rwanda y el Uruguay. Los minerales y el armamento están excluidos de la encuesta.

número de medidas de restricción del comercio. Si la política comercial se ha hecho más restrictiva recientemente, parece que la mayor parte de este aumento es imputable a las medidas no arancelarias.

En el cuadro C.7 se exponen en forma resumida los datos derivados de los informes de vigilancia de la OMC desde 2008. El número de nuevas medidas restrictivas pasó de 53 en 2008 a 346 en 2009, en el momento álgido de la crisis. Este número se redujo a 306 en 2010, pero aumentó de nuevo a 344 en los 10 primeros meses de 2011. En 2010 el número de medidas de liberalización fue ligeramente superior al de medidas restrictivas, lo que en el mejor de los casos sugiere un cambio limitado del nivel general de proteccionismo en este año. No obstante, en 2011 se registró un incremento neto del número de medidas restrictivas, puesto que las medidas de liberalización se redujeron a 304 (323 el año anterior), mientras que las medidas restrictivas aumentaron de 306 a 344.

Sólo el 8 por ciento de las medidas de restricción adoptadas en 2008 eran aranceles, pero esta proporción aumentó al 20 por ciento en 2010, para retroceder al 19 por ciento en los 10 primeros meses de 2011. En el cuadro C.7 no están incluidas las medidas OTC y MSF, por lo que la proporción de los aranceles es un poco exagerada. Los informes de vigilancia de la OMC no incluyen deliberadamente a las medidas MSF y OTC para no tener que emitir juicio alguno sobre la cuestión de si dichas medidas están justificadas por razones de política pública.

A raíz de la crisis, los países recurrieron de inmediato a medidas comerciales "correctivas", como medidas

antidumping y derechos compensatorios, como demuestra el fuerte aumento del número de medidas restrictivas, que pasaron de 38 en 2008 a 196 en 2009; sin embargo, este número se redujo a 132 en 2010 y a 104 en 2011. En 2010, el número de medidas de restricción del comercio fue más o menos igual al de medidas de liberalización, con lo que su aportación neta al conjunto de medidas de este tipo se aproximó a cero, mientras que en 2011 se adoptaron más medidas de liberalización que medidas restrictivas.

Una característica notable del cuadro C.7 es el fuerte aumento del número de medidas no arancelarias restrictivas, que pasó de 30 en 2010 a 81 en 2011. Al propio tiempo, el número de MNA liberalizadoras disminuyó de 23 a 13. El reciente aumento del número de medidas restrictivas es achacable a varias circunstancias, como los controles más estrictos de la importación y los regímenes de licencias impuestos en algunos países, así como las prohibiciones de importar ciertos productos japoneses de resultados del accidente nuclear de Fukushima acaecido en marzo de 2011. Entre los principales países que impusieron nuevas medidas en 2011 figuran Indonesia, la India y la Argentina.

Los datos de los informes de vigilancia llevan a la conclusión de que, desde la crisis financiera, el uso de medidas no arancelarias ha aumentado en relación con los aranceles, aunque hay excepciones en el caso de algunos países. Desde 2008, el número de nuevas medidas no arancelarias restrictivas ha superado cada año al de las medidas liberalizadoras. Al mismo tiempo, el número de medidas arancelarias liberalizadoras ha sido superior al de las medidas arancelarias restrictivas en cada período, salvo en 2009. En cuanto a la importancia respectiva de los aranceles

Cuadro C.7: Medidas comerciales y relacionadas con el comercio, 2008-2011  
(Número de nuevas medidas)

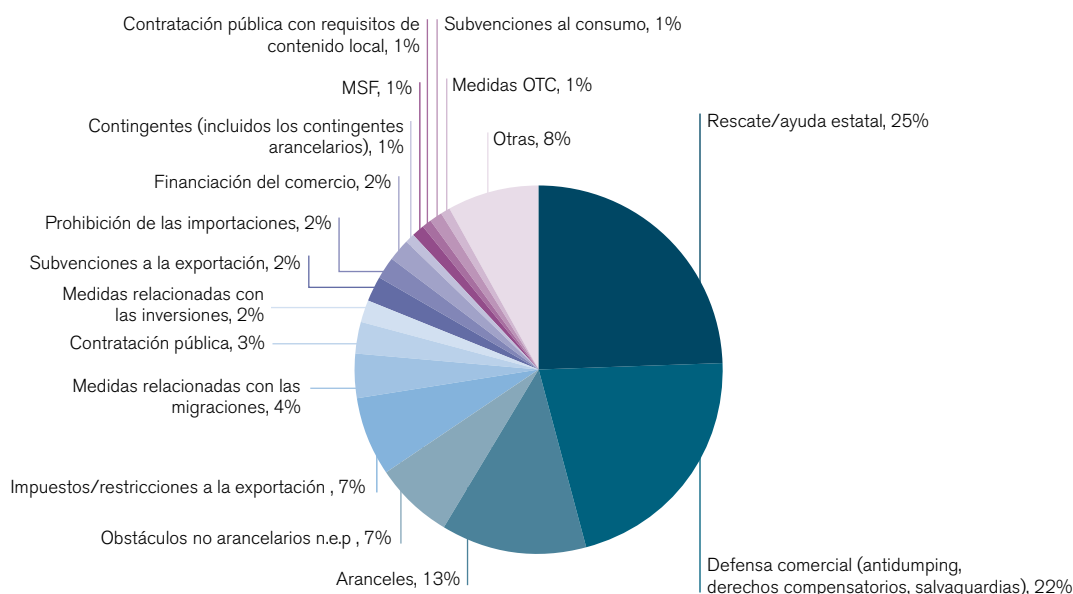
|                                         | 2008 <sup>a</sup> |                      | 2009              |                      | 2010              |                      | 2011 <sup>b</sup> |                      |
|-----------------------------------------|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
|                                         | De<br>restricción | De<br>liberalización | De<br>restricción | De<br>liberalización | De<br>restricción | De<br>liberalización | De<br>restricción | De<br>liberalización |
| <b>Medidas comerciales correctivas</b>  | <b>38</b>         | <b>30</b>            | <b>196</b>        | <b>127</b>           | <b>132</b>        | <b>134</b>           | <b>104</b>        | <b>118</b>           |
| Antidumping                             | 31                | 29                   | 133               | 95                   | 97                | 106                  | 79                | 107                  |
| Compensatorias                          | 2                 | 1                    | 23                | 12                   | 11                | 8                    | 12                | 6                    |
| Salvaguardias                           | 5                 | 0                    | 40                | 20                   | 24                | 20                   | 13                | 5                    |
| <b>Medidas en frontera</b>              | <b>10</b>         | <b>12</b>            | <b>117</b>        | <b>68</b>            | <b>98</b>         | <b>145</b>           | <b>154</b>        | <b>137</b>           |
| Aranceles                               | 4                 | 11                   | 57                | 43                   | 61                | 122                  | 66                | 124                  |
| Impuestos                               | 0                 | 0                    | 0                 | 0                    | 7                 | 0                    | 7                 | 0                    |
| Obstáculos no arancelarios <sup>c</sup> | 6                 | 1                    | 60                | 25                   | 30                | 23                   | 81                | 13                   |
| <b>Exportación</b>                      | <b>2</b>          | <b>3</b>             | <b>13</b>         | <b>10</b>            | <b>47</b>         | <b>19</b>            | <b>66</b>         | <b>35</b>            |
| Derechos                                | 2                 | 3                    | 4                 | 6                    | 19                | 3                    | 15                | 7                    |
| Contingentes                            | 0                 | 0                    | 0                 | 0                    | 3                 | 3                    | 12                | 6                    |
| Prohibiciones                           | 0                 | 0                    | 1                 | 1                    | 14                | 9                    | 23                | 14                   |
| Otras                                   | 0                 | 0                    | 8                 | 3                    | 11                | 4                    | 16                | 8                    |
| <b>Otras</b>                            | <b>3</b>          | <b>1</b>             | <b>20</b>         | <b>12</b>            | <b>29</b>         | <b>25</b>            | <b>20</b>         | <b>14</b>            |
| <b>Total</b>                            | <b>53</b>         | <b>46</b>            | <b>346</b>        | <b>217</b>           | <b>306</b>        | <b>323</b>           | <b>344</b>        | <b>304</b>           |

<sup>a</sup>Comprende el período de octubre a diciembre de 2008.<sup>b</sup>Hasta mediados de octubre de 2011.<sup>c</sup>Excluidas las medidas OTC y MSF.

Fuente: Informes de vigilancia de la Secretaría de la OMC.

y las MNA, los datos de Global Trade Alert (GTA) coinciden en gran parte con las conclusiones de los informes de vigilancia de la OMC. Según el noveno informe de GTA, los

aranceles representaron sólo el 13 por ciento de todas las nuevas medidas comerciales claramente restrictivas introducidas desde 2009 (véase el gráfico C.20).<sup>58</sup>

Gráfico C.20: Composición de las nuevas medidas de restricción del comercio, 2008-2011  
(porcentaje)

Fuente: Evenett (2011).

### 3. Medidas relativas a los servicios

En esta sección se examina la evolución de las medidas relativas a los servicios. Como se indicaba en la subsección C.1, las fuentes internas de información de la OMC sobre las medidas relativas a los servicios comprenden las notificaciones y las listas de compromisos anexas al AGCS. Las notificaciones previstas en el párrafo 3 del artículo III del AGCS, que potencialmente abarcan todas las medidas pertinentes para el Acuerdo, presentan un nivel muy bajo de cumplimiento. Las listas de compromisos de acceso a los mercados y trato nacional proporcionan información sobre las políticas consolidadas, pero a menudo los regímenes que se aplican realmente son más liberales.<sup>59</sup> Estas fuentes internas de información de la OMC tienen una utilidad muy limitada cuando se trata de evaluar las medidas relativas a los servicios aplicadas por los Miembros de la OMC. Por consiguiente, en esta subsección se consideran las fuentes de información ajenas a la OMC, para ver si contribuyen a aclarar la evolución de las medidas relativas a los servicios.

Una de las limitaciones graves que presentan los datos actuales sobre las medidas relativas a los servicios es que casi no permiten distinguir entre las medidas de acceso a los mercados y trato nacional y la reglamentación nacional. Esta distinción es importante porque esos dos temas plantean cuestiones distintas, a saber, aumento de la apertura del mercado a la libre competencia y reducción de la discriminación, y mejora de la gobernanza de la reglamentación no discriminatoria. Además, la información disponible sobre la reglamentación nacional es limitada en cuanto al alcance y al marco temporal, y en la mayoría de los casos sólo incluye valores sustitutivos relativamente insuficientes.

Organizaciones internacionales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial están ejecutando proyectos destinados a crear índices de restricción del comercio de servicios (STRI). Estos índices fueron calculados por primera vez por la Comisión de la Productividad de Australia (APC), pero sólo para una muestra representativa de países (no se dispone de información sobre series temporales). Por consiguiente, los

STRI calculados por la APC no sirven para analizar las tendencias en el tiempo. Los índices elaborados por el Banco Mundial y la OCDE aún no se han dado a conocer al público. Por este motivo, el examen de los STRI se limita a la metodología (véase el recuadro C.2).

#### (a) ¿Qué tendencias muestran las medidas relativas a los servicios?

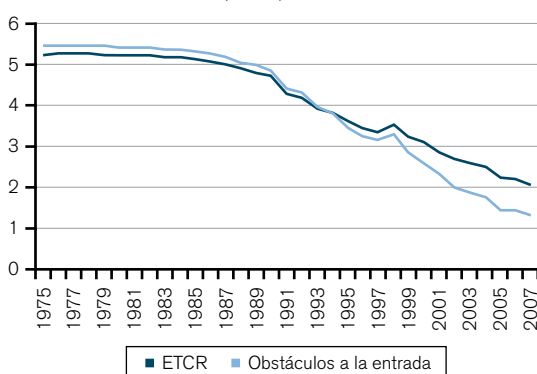
Como se indica en la sección C.1, la principal fuente disponible de información internacionalmente comparable sobre las medidas relativas a los servicios son los datos relativos a la reglamentación del mercado de productos (PMR), de la OCDE. Los indicadores PMR incluyen información sobre leyes y reglamentos aplicables al conjunto de la economía que son potencialmente anticompetitivos en ámbitos en los que la competencia es viable. El subconjunto de indicadores de reglamentación del sector no manufacturero (NMR), por su parte, sólo abarca servicios específicos. Los indicadores NMR, además, miden las reglamentaciones que frenan la competencia favorable a la eficiencia (Conway y Nicoletti, 2006).

Como documentan Wölfl *et al.*, (2009), desde finales de los años noventa se registra, en los países de la OCDE, una tendencia descendente de los obstáculos normativos a la competencia, medidos por el indicador de PMR.<sup>60</sup> Estos obstáculos también han disminuido desde mediados de los setenta en sectores de servicios en red como la energía, los transportes y las comunicaciones, como se muestra en la sección (a) del gráfico C.21. La reglamentación general de los servicios profesionales (promediada entre todas las profesiones) acusa asimismo una tendencia descendente en el tiempo, como puede verse en la sección (b) del gráfico C.21.<sup>61</sup>

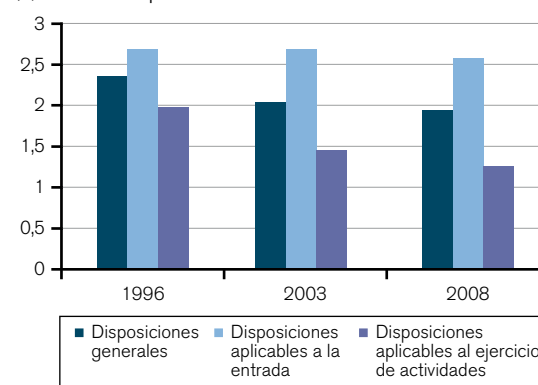
No es posible establecer una conexión entre los tipos de indicadores antes comentados y las categorías de acceso a los mercados (artículo XVI), trato nacional (artículo XVII) y reglamentación nacional (párrafo 4 del artículo VI del AGCS). Consideremos por ejemplo los indicadores NMR para los servicios profesionales. Las disposiciones regulatorias aplicables a la entrada incluyen: limitaciones en materia de

Gráfico C.21: **Tendencia temporal de los indicadores NMR en determinados sectores de servicios** (número de disposiciones reglamentarias)

#### (a) Sectores de la energía, el transporte y las comunicaciones (ETC)



#### (b) Servicios profesionales



Fuente: Conjunto de datos de la OCDE sobre NMR.

concesión de licencias (que son las limitaciones de acceso a los mercados abarcadas por el artículo XVI del AGCS); requisitos de formación (que son las reglamentaciones nacionales a que se refiere el artículo VI.4 del AGCS), y contingentes/pruebas de necesidad económica para proveedores extranjeros (que son al mismo tiempo limitaciones al acceso a los mercados y al trato nacional, reguladas respectivamente por los artículos XVI y XVII del AGCS). El indicador de reglamentación del ejercicio de actividades comprende disposiciones regulatorias sobre prácticas anticompetitivas relacionadas con los precios y los honorarios, la publicidad, la forma de la empresa y la

cooperación interprofesional. Aunque las disposiciones sobre la forma de la empresa son limitaciones de acceso a los mercados comprendidas en el artículo XVI del AGCS, las otras corresponden más en general a las "medidas que afecten al comercio de servicios" a que se refiere el artículo I de este mismo Acuerdo. La tendencia decreciente de la reglamentación de los mercados de productos en el sector de los servicios puede reflejar una reducción de las limitaciones al acceso a los mercados o al trato nacional, pero también puede deberse a cambios en la severidad de la reglamentación nacional.

#### Recuadro C.2: Índices de restricción del comercio de servicios

La Comisión de la Productividad de Australia (APC) fue la primera que estimó un índice de restricción del comercio de servicios (STRI) (Findlay y Warren, 2000). En los años noventa, compiló información sobre las medidas que restringirían potencialmente el comercio de servicios en una amplia variedad de sectores en los diferentes países. La mayor parte de la información se basaba en los textos de las reglamentaciones, pero en el caso de algunos sectores procedía de las mediciones de los resultados y la aplicación efectiva de las reglamentaciones. Al calcular el índice, la APC distinguió entre las medidas que afectan a la entrada en el mercado (costos fijos) y las que afectan a las operaciones de una empresa después de la entrada (costos variables). Dentro de cada categoría, las medidas pueden ser no discriminatorias o discriminatorias. Por ejemplo, una medida no discriminatoria que afecte a la entrada en el mercado puede limitar el número de proveedores de servicios en el sector de las telecomunicaciones de un país independientemente de la nacionalidad, mientras que una medida discriminatoria impondría contingentes nacionales a las empresas extranjeras o límites máximos a la participación extranjera en el capital. De modo análogo, una medida no discriminatoria que afecte a las operaciones después de la entrada podría estipular, por ejemplo, un requisito de capital mínimo para todas las compañías de seguros, mientras que una medida discriminatoria entrañaría requisitos de capital adicional para los proveedores extranjeros (Francois y Hoekman, 2010).

Los expertos puntuaron cada restricción basándose en un juicio acerca de su severidad. Por ejemplo, una economía que restringía el número de licencias bancarias recibió una puntuación más alta que otra que expedía nuevas licencias de actividad bancaria imponiendo únicamente requisitos prudenciales. A continuación, se combinaron las diferentes restricciones en un promedio ponderado, con arreglo también al dictamen de un experto respecto de su costo económico relativo. Por ejemplo, las restricciones relativas a las licencias bancarias recibieron una ponderación mayor que las restricciones sobre el movimiento temporal de personas. Las ponderaciones se eligieron de manera que la puntuación del índice de restricción resultante estuviera comprendida entre 0 y 1. En la práctica, el índice de restricción del comercio correspondiente a cada economía se compone de dos índices, un índice de restricción del comercio exterior y un índice de restricción del comercio interno. La puntuación del índice exterior incluye las restricciones discriminatorias y las no discriminatorias, mientras que la del índice nacional comprende sólo las restricciones no discriminatorias. Por tanto, la diferencia entre las puntuaciones de los dos índices arroja la medida de la discriminación contra los extranjeros (McGuire, 2008). Algunos estudios sobre el comercio han utilizado esos STRI para estimar los efectos de las medidas relativas a los servicios sobre los precios, teniendo en cuenta determinantes estándar de rendimiento para el sector correspondiente.

Además de la cobertura limitada de países y tiempo, Grünfeld y Moxnes (2003) señalan otras limitaciones de ese índice. En primer lugar, el STRI no es un equivalente arancelario; por tanto no proporciona información sobre las repercusiones en los precios o en los costos. En segundo lugar, no mide las prácticas anticompetitivas como la fijación de precios, los acuerdos de reparto del mercado o los cárteles, que constituyen impedimentos al comercio de servicios. En tercer lugar, sólo se calcula para seis sectores: banca, telecomunicaciones, servicios marítimos, distribución (al por mayor y al por menor), enseñanza y servicios profesionales (ingeniería, servicios arquitectónicos y servicios jurídicos).

La construcción de STRI por medio de una metodología de puntuaciones y ponderaciones basada en el juicio de expertos también forma parte de las actuales investigaciones del Banco Mundial. La discriminación contra los proveedores extranjeros en cada sector de servicios y modo de suministro se inserta en una escala de cinco puntos que va de 0 (ninguna restricción) a 1 (restricción elevada), pasando por tres niveles intermedios de restricción (0,25, 0,50 y 0,75). Se suman los resultados sectoriales en todos los modos de suministro utilizando ponderaciones que reflejan el juicio de expertos sobre la importancia respectiva de los diferentes modos para un sector. Por ejemplo, el "movimiento temporal de proveedores" (modo 4) es importante para los servicios profesionales, pero no para las telecomunicaciones, mientras que la "presencia comercial" o la inversión extranjera directa (modo 3) es el modo predominante para abrir un mercado a la competencia. A continuación, los STRI sectoriales se agregan en una sola medida para el conjunto del sector de servicios de cada país utilizando como ponderaciones la participación del sector en el PIB o las proporciones de IED (Gootiiz y Mattoo, 2009a).

La principal limitación de las estimaciones basadas en los STRI es que se apoyan en el juicio de expertos para determinar la severidad de las diferentes restricciones. Esto aporta un inevitable elemento de subjetividad al índice (Gootiiz y Mattoo, 2009b). Además, las ponderaciones utilizadas plantean problemas conceptuales. Por ejemplo, el empleo de los flujos reales de IED como factor de ponderación introduce un sesgo, porque es probable que los sectores sometidos a fuertes restricciones reciban menos IED y por consiguiente se les atribuya una ponderación demasiado baja. Asimismo, utilizando ponderaciones en función del PIB, sectores tales como el de la salud, cuya participación en el PIB es relativamente elevada, son objeto de pocas restricciones, mientras que otros con baja participación en el PIB, como los transportes, la electricidad y los servicios financieros, son por lo general sectores muy restringidos.

Un reciente estudio de la OCDE (2009) analiza las alternativas a la metodología de elaboración de STRI basada en juicios de expertos. Según el estudio, un sistema de ponderación menos subjetivo sería uno basado en análisis de impacto, estimando el impacto directo en el comercio de las diferentes medidas relativas a los servicios con técnicas de regresión. Además, el estudio señala el análisis de componentes principales (PCA) como un posible sistema de ponderación. El método explora las propiedades estadísticas de los datos subyacentes, agrupando primero las medidas individuales que estén muy correlacionadas, y creando después ponderaciones sobre la base de la contribución de cada grupo a la variación global del resultado observado, o sea el comercio de servicios.

Otra distinción que los indicadores PMR sólo captan parcialmente es la que separa las medidas discriminatorias de las no discriminatorias (según la definición dada en la sección B.2).<sup>62</sup> Esta distinción es importante para la elaboración de políticas. Nguyen-Hong (2000), utilizando datos de 34 economías de las regiones de Asia y el Pacífico, Europa y América, constata que los márgenes entre precio y costo de las empresas de ingeniería resultan afectados negativamente por las medidas no discriminatorias que restringen la entrada, y positivamente por las medidas discriminatorias sobre el establecimiento y las operaciones de los extranjeros. Los aumentos en los márgenes entre precio y costo se consideran una prueba indirecta de los efectos de creación de renta (generación de beneficios) de las restricciones, mientras que las reducciones de esos márgenes se consideran también una prueba indirecta de los efectos de creación de costos. Esto parece indicar que es probable que las medidas no discriminatorias hagan subir los costos, mientras que políticas discriminatorias como los requisitos de nacionalidad o residencia generan beneficios adicionales para las empresas nacionales ya establecidas (Francois y Hoekman, 2010).

El índice de STRI, de la Comisión de la Productividad de Australia es una primera fuente de información sobre la discriminación contra los proveedores de servicios extranjeros. Findlay y Warren (2000) presentan pruebas abundantes de la existencia de una discriminación significativa, tanto en cuanto al establecimiento de proveedores de servicios extranjeros como a la realización de sus operaciones. Como se explica en el recuadro C.2, el grado de discriminación se calcula como la diferencia entre el STRI exterior y el STRI interno.

En segundo lugar, es posible recabar algunos datos sobre el grado de discriminación a partir del indicador PMR de la OCDE denominado "procedimientos discriminatorios" (DP). Este indicador incluye información sobre si existe discriminación "general" y discriminación en materia de "competencia" contra las empresas extranjeras. Entre las preguntas relativas a la "discriminación general" figura la siguiente: "¿hay en el país disposiciones específicas que requieren o alientan el reconocimiento explícito del principio del trato nacional al aplicar las reglamentaciones, para garantizar que no se discrimine entre empresas, bienes o servicios extranjeros y nacionales?".<sup>63</sup> Al igual que el indicador PMR general, los procedimientos discriminatorios han disminuido, en término medio, con el tiempo.<sup>64</sup>

Una tercera fuente de información sobre la discriminación en las reglamentaciones de los servicios es el índice de restricción de la IED, de la OCDE. Este índice resume, respecto de un cierto número de sectores manufactureros y de servicios, el grado de restricción de la inversión extranjera. Esta restricción es discriminatoria por definición. Sobre la base de los datos de la OCDE, se han creado tres índices pertinentes para el sector de los servicios: un índice global, un índice para los sectores de la electricidad, el transporte y las comunicaciones y un índice para los servicios profesionales.<sup>65</sup> Estos índices proporcionan información sobre las restricciones respecto del modo 3 del AGCS.

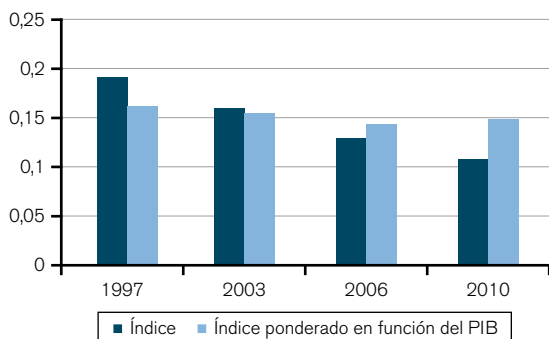
Como demuestran Kalinova *et al.* (2010),<sup>66</sup> la restricción de la IED en el sector de los servicios varía de un país a otro. También hay indicaciones de una tendencia descendente de los indicadores de restricción de la IED, tanto para el índice global como para el índice de los sectores ETC y el de los servicios profesionales. Respecto del índice global, la sección (a) del gráfico C.22 muestra claramente que el promedio no ponderado de los países desciende con el tiempo, mientras que el promedio ponderado en función del PIB es más estable en el tiempo, probablemente porque los países ricos empiezan a imponer restricciones a la IED a un nivel bajo. Asimismo, la sección (b) del gráfico C.22 indica una tendencia a la baja en los promedios no ponderados, y una pauta menos clara de los promedios ponderados en función del PIB de los indicadores correspondientes a los sectores ETC y a los servicios profesionales. No obstante, el análisis de regresión revela que en el período de la muestra tanto el índice de los sectores ETC como el de los de los servicios profesionales disminuyen en general.<sup>67</sup> Además, como se indica en el recuadro C.3, la mayor parte de la reducción de los índices de restricción de la IED tiene su origen en una reducción de las limitaciones a la participación de capital extranjero.

## (b) Reglamentación nacional

Medir la reglamentación nacional en el sector de los servicios es difícil. La mayor parte de esa reglamentación, si no toda, es específica para cada sector. Por ejemplo, los proveedores de servicios profesionales, como los arquitectos o los ingenieros, deben cumplir requisitos y procedimientos específicos en materia de títulos de aptitud y licencias; la prestación de servicios financieros por intermediarios de la financiación está regulada por normas técnicas sobre requisitos de capital.

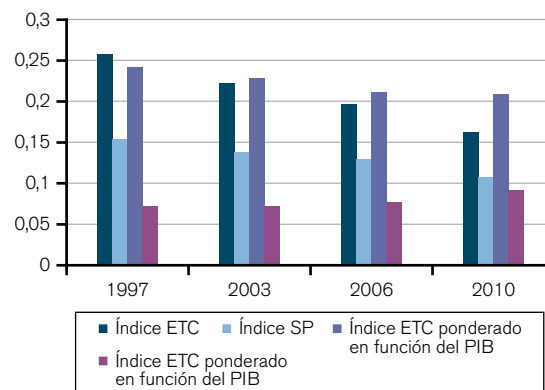
Gráfico C.22: Evolución en el tiempo de la restricción de la IED en los servicios (índice entre 0 y 1)

(a) Índice global



Fuente: Base de datos de la OCDE sobre la restricción de la IED.

(b) Energía, transporte y comunicaciones (ETC) y servicios profesionales (SP)



Además, una reglamentación puede no ser onerosa de por sí, sino por el modo en que se aplica. Dadas las dificultades inherentes a la medición de las reglamentaciones nacionales, no es de extrañar que la mayoría de los indicadores sustitutivos disponibles sean bastante deficientes.

Pese a la falta de una correspondencia clara con el AGCS, en la literatura sobre comercio se han utilizado indicadores PMR como indicadores sustitutivos de la reglamentación nacional mencionada en el párrafo 4 del artículo VI del AGCS. En particular, Kox y Nordås (2007) seleccionan el subconjunto de indicadores que, según ellos, abarcan más que ningún otro la reglamentación mencionada en el párrafo 4 del artículo VI del AGCS. Estos autores prescinden de todas las medidas de control estatal, y reconstruyen el indicador PMR utilizando únicamente dos componentes principales (con igual ponderación): "obstáculos a la entrada" y "obstáculos al comercio y la inversión" (BT). El componente "obstáculos a la entrada" es un agregado de "opacidad reglamentaria y administrativa", "formalidades administrativas para la creación de empresas" y "obstáculos a la competencia", a los que se asigna igual ponderación. El componente "obstáculos al comercio y la inversión" es un agregado de "procedimientos discriminatorios" y "obstáculos reglamentarios" a los que se asigna igual ponderación. Como

han reconocido en parte los propios autores, no está claro hasta qué punto el PMR reconstruido capta los obstáculos reglamentarios que se aproximan más a los abarcados por en el artículo VI.4 del AGCS.

De los indicadores PMR, el que guarda una relación más estrecha con la reglamentación nacional del párrafo 4 del artículo VI del AGCS es el "sistema de licencias y permisos". Este indicador comporta tres interrogantes (con igual ponderación): (i) si rige la norma de "quien calla otorga" (o sea, si se expiden licencias automáticas cuando la oficina expedidora competente no ha hecho nada al término del período reglamentario de respuesta; (ii) si hay puntos de contacto únicos ("ventanillas únicas") para obtener información sobre notificaciones y licencias; (iii) si hay puntos de contacto únicos para la expedición o aceptación de notificaciones y licencias. A las respuestas afirmativas se les asigna una puntuación de 0; por consiguiente, cuanto más bajo sea el indicador menos onerosas serán las prescripciones en materia de licencias. Respecto de la muestra de 39 grandes países en desarrollo y países pertenecientes a la OCDE para los cuales se dispuso de información sobre la reglamentación del mercado de productos en 1998, 2003 y 2008, hay algunas indicaciones de que los sistemas de licencias y permisos se han hecho menos onerosos con el tiempo.<sup>68</sup>

### Recuadro C.3: Descomposición de las variaciones de la restricción de la IED

El índice de restricción de la IED consiste en la suma de cuatro componentes: restricciones a la participación de capital extranjero (FER), mecanismos de control y aprobación (SCR), restricciones de personal esencial extranjero (KPE) y otras restricciones (OTR). La contribución porcentual media de cada componente a la tasa de crecimiento del índice total entre 1997 y 2010 se descompone mediante la fórmula siguiente:

$$\gamma^{1997-2010} = \gamma_{FER}^{1997-2010} \theta_{FER}^{1997} + \gamma_{SCR}^{1997-2010} \theta_{SCR}^{1997} + \gamma_{KPE}^{1997-2010} \theta_{KPE}^{1997} + \gamma_{OTR}^{1997-2010} \theta_{OTR}^{1997}$$

en la que  $\gamma$  son las tasas de crecimiento entre 1997 y 2010 y  $\theta_i$  es la parte del subindicador  $i$  en el índice de restricción de la IED en 1997.

En el cuadro C.8 se presentan los resultados, promediados entre países. El componente FER fue el más importante del índice global en 1997 (64,6 por ciento) y también el componente con la mayor variación porcentual (-33,7 por ciento). Las partes correspondientes a todos los demás componentes en 1997 fueron más pequeñas, y sus tasas de crecimiento (en valor absoluto) también.

**Cuadro C.8: Descomposición del crecimiento de la restricción de la IED en los servicios totales, 1997-2010**

|                            | Obs | Media | Desv. Típica | Mín.   | Máx.  |
|----------------------------|-----|-------|--------------|--------|-------|
| $\gamma$ (restricción IED) | 38  | -37,5 | 34,2         | -92,6  | 85,6  |
| $\gamma$ (FER)             | 38  | -33,7 | 35,7         | -91,8  | 85,6  |
| $\theta$ (FER)             | 38  | 64,6  | 25,2         | 10,2   | 100,0 |
| $\gamma$ (SCR)             | 38  | -19,1 | 38,6         | -100,0 | 12,6  |
| $\theta$ (SCR)             | 38  | 14,0  | 23,0         | 0,0    | 83,6  |
| $\gamma$ (KPE)             | 38  | -18,4 | 34,1         | -100,0 | 0,0   |
| $\theta$ (KPE)             | 38  | 5,0   | 9,9          | 0,0    | 44,2  |
| $\gamma$ (OTR)             | 38  | -28,6 | 61,4         | -100,0 | 150   |
| $\theta$ (OTR)             | 38  | 16,4  | 16,9         | 0,0    | 71,8  |

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre la restricción de la IED.

Con los indicadores correspondientes a los sectores de la energía, el transporte y las comunicaciones (ETC) y a los servicios profesionales se efectuó la misma descomposición. Los resultados son parecidos para los sectores ETC; la variación del indicador ETC (-38 por ciento) fue provocado esencialmente por la variación de FER (-33,6 por ciento). En los servicios profesionales, el componente FER sigue siendo el más importante del índice. Sin embargo, este componente no varió mucho en el tiempo. Así pues, la reducción general del 29 por ciento del índice de los servicios profesionales se debió sobre todo a las reducciones de los componentes SCR y OTR, con contribuciones muy escasas de SCR y KPE.

La información más fiable sobre la reglamentación nacional, y la que más se aproxima a los tipos de medidas mencionados en el párrafo 4 del artículo VI del AGCS, se deriva de datos relativos a sectores específicos, en particular los servicios financieros. Barth *et al.* (2008) compilaron información sobre la reglamentación bancaria en más de 140 países.<sup>69</sup> Esta información se agrupó en cuatro componentes principales: prescripciones de entrada, reglamentación del capital, facultades de supervisión oficial y vigilancia privada.

Los indicadores de las prescripciones en materia de licencias, la reglamentación del capital, la supervisión oficial, las normas de contabilidad y la transparencia de los estados financieros son los que más se acercan a la definición de reglamentación nacional utilizada en el presente informe. Como se afirma en la sección D.2, el análisis empírico de Kox y Nordås (2007) llega a la conclusión de que la reglamentación destinada a garantizar la existencia de normas adecuadas se asocia positivamente con el comercio de servicios financieros.

## 4. Conclusiones

Si bien en esta sección del informe se han documentado numerosas tendencias y la evolución de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios, del análisis sólo se desprenden unos pocos resultados sólidos, por varios motivos. En primer lugar, las fuentes de datos existentes adolecen de grandes lagunas en la cobertura de países, de una compilación intermitente de los datos y de una falta de terminología compartida. En segundo lugar, algunas fuentes de información, como las preocupaciones comerciales específicas y las notificaciones, no sólo reflejan el nivel de actividad en materia de MNA sino también el grado de compromiso con la OMC por parte de varios de sus Miembros. En consecuencia, toda tendencia visible debe considerarse con cuidado. Por último, los cambios en la actividad en materia

de MNA pueden ser relativamente pequeños, lo que hace que las fluctuaciones de los datos sean más difíciles de detectar. A pesar de esos problemas, pueden extraerse algunas conclusiones provisionales.

La incidencia de las medidas no arancelarias no muestra ninguna tendencia temporal clara desde mediados del decenio de 2000. Estas medidas parecen haber aumentado a finales de los noventa, pero entre 2000 y 2008 la actividad en materia de medidas no arancelarias fue relativamente estable, antes de tomar impulso de nuevo a raíz de la crisis financiera. Está por ver si el aumento de las MNA después de la crisis será duradero, pero no cabe duda de que es preocupante. No obstante, la estabilidad relativa de la actividad general en materia de MNA en los últimos años debe considerarse en el contexto del descenso de los tipos arancelarios, que ha hecho que las MNA adquirieran más importancia en términos relativos. Además, las medidas OTC/MSF parecen ir en aumento. Esto es importante porque las medidas de esta clase son un componente de peso de las MNA.

La proporción de medidas OTC/MSF en las medidas no arancelarias es elevada en la mayoría de las grandes bases de datos, incluidas las encuestas del ITC. Su escasa presencia en los datos sobre las diferencias de la OMC puede interpretarse en el sentido de que el mecanismo de preocupaciones comerciales específicas está desactivando efectivamente los problemas antes de que cobren mayor virulencia. Además, los datos econométricos y los procedentes de las encuestas muestran que las medidas OTC y MSF son utilizadas con más frecuencia por las economías desarrolladas que por las economías en desarrollo. Sólo en el comercio intrarregional de África parece que estas medidas sean menos problemáticas que los procedimientos administrativos engorrosos (la "burocracia"). Las cuestiones relativas a la aplicación

parecen las más preocupantes para los exportadores de los países en desarrollo, incluso en África.

Si bien los datos disponibles plantean problemas por muchos conceptos, el hecho de que se obtengan resultados similares de múltiples fuentes de datos otorga una cierta credibilidad a esas constataciones. Otras investigaciones sobre las medidas no arancelarias apuntan en la misma dirección. En particular, Ando y Obashi (2010) se hacen eco de la mayor importancia de las medidas OTC/MSF; estos autores llegan a la conclusión de que las MNA "no básicas" (incluidas las medidas MSF y OTC) tienen mayores índices de frecuencia que otros tipos de medidas en los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), y Fliess (2003) informa de que las "medidas técnicas" superan con creces a los otros tipos de medidas. Beghin (2006) documenta un aumento de la proporción de medidas "no básicas" en las MNA, que pasó del 55 al 85 por ciento de 1994 a 2004. En el futuro, una mejor compilación de los datos podría proporcionar una imagen mucho más detallada de la situación de las MNA, y de las medidas OTC/MSF en particular.

En cuanto a las medidas relativas a los servicios, la situación de los datos es aún más problemática que en el caso de las medidas no arancelarias. Un importante problema es el de la

debilidad de las disposiciones sobre transparencia del AGCS. En particular, las prescripciones en materia de notificación son muy limitadas. Utilizando fuentes de información disponibles, ajenas a la OMC, en el presente informe se ha documentado una tendencia ascendente de la apertura de los mercados a la competencia en varios países (en su mayor parte de la OCDE) en los últimos decenios. También hay algunas indicaciones de que la discriminación (en el sentido de otorgar un trato diferente a los servicios y los proveedores de servicios nacionales que a los equivalentes extranjeros) ha disminuido en el último decenio. No obstante, una seria limitación de los datos disponibles es la dificultad de distinguir entre el acceso a los mercados, el trato nacional y la reglamentación nacional.

Los indicadores sustitutos de la reglamentación nacional son en general deficientes y no muy informativos, excepto algunos datos relativos al sector de los servicios financieros. Es obvio que la transparencia plantea en el caso de desafío considerable en la esfera de las medidas relativas a los servicios. Los actuales esfuerzos se orientan a la compilación de información sobre los regímenes aplicados en materia de acceso a los mercados y trato nacional. En la sección E.4 se examinan varias opciones para la OMC si viniera a desempeñar un papel más significativo en la mejora de la transparencia en este ámbito.

# Notas finales

- 1 Los siguientes Miembros incluyeron concesiones no arancelarias en sus listas de compromisos durante la Ronda Uruguay: Belice; el Camerún; Egipto; El Salvador; Malta; Indonesia; el Senegal; y Trinidad y Tabago. En la mayoría de los casos esas concesiones prevén la eliminación de las prescripciones en materia de licencias no automáticas para ciertos productos. Los Miembros que incluyeron concesiones no arancelarias en sus listas en el marco de su proceso de adhesión a la OMC son la Arabia Saudita; China; el Taipei Chino; Ucrania; y Viet Nam.
- 2 Los contingentes arancelarios se expresan en varias unidades de cantidad, y los aranceles dentro y fuera de contingente suelen ser específicos o mixtos. Los compromisos de limitación de la ayuda interna están expresados en monedas nacionales desde 1994.
- 3 Para un examen detallado de la diversidad de las notificaciones y sus causas, véase Bacchetta *et al.* (2012).
- 4 Bacchetta *et al.* (2012) examinan en más detalle los criterios de medición del cumplimiento y la calidad de las notificaciones y los motivos de que en ambos casos los niveles sean frecuentemente bajos.
- 5 Collins-Williams y Wolfe (2010) examinan la calidad de la información proporcionada por las notificaciones de subvenciones.
- 6 Téngase en cuenta que las notificaciones, al igual que los demás documentos de la OMC, son accesibles a través del portal Documentos en línea de la OMC.
- 7 El número de notificaciones corresponde aproximadamente al número de medidas notificadas, porque cada cambio de la legislación es objeto de una notificación aparte y de ordinario atañe a una sola medida.
- 8 Los informes se ajustan en general a una plantilla modelo, pero con un componente *ad hoc*.
- 9 Se trata de una contribución preparatoria al informe que debe elaborar el Director General a tenor del párrafo G del Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech para ayudar al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales a realizar anualmente una revista general de los factores presentes en el entorno comercial internacional que incidan en el sistema multilateral de comercio. Véanse los documentos WT/TPR/OV/W/1 a WT/TPR/OV/W/3 y WT/TPR/OV/1 a 13.
- 10 La segunda serie dio comienzo a finales de 2008 (el primer informe se distribuyó en enero de 2009), en el contexto de la reciente crisis económica y financiera mundial. Véase, por ejemplo, el informe sobre las medidas en materia de comercio e inversión del G-20 (mayo a octubre de 2010), de fecha 4 de noviembre de 2010.
- 11 En el contexto de la cuarta evaluación del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, las delegaciones indicaron su deseo de señalar esta cuestión a la atención de los Ministros en la Octava Conferencia Ministerial y de elaborar una Decisión Ministerial destinada a proseguir y reforzar el ejercicio de vigilancia del comercio en el marco del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Véase la sección VIII del documento de la OMC WT/MIN(11)/6, de 25 de noviembre de 2011. La Evaluación fue aprobada por todos los Miembros.
- 12 A veces los Miembros piden a la Secretaría de la OMC que incluya preocupaciones en el programa, pero las retiran antes de que hayan sido presentadas al Comité alegando que se ha llegado a un acuerdo bilateral.
- 13 Los documentos G/MSF/GEN/204/Rev.11 y G/TBT/GEN/74/Rev.9 contienen resúmenes de las preocupaciones comerciales específicas planteadas ante el Comité OTC y el Comité MSF, respectivamente.
- 14 El conjunto de datos y la metodología pueden consultarse en: [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wtr12\\_dataset\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr12_dataset_s.htm).
- 15 Esta base de datos no es pública, pero el Banco Mundial tiene una base de datos pública sobre las diferencias en la OMC. Véase la sección C.1 (b).
- 16 Las diferencias no son los únicos conflictos que surgen entre los Miembros. Desde esta perspectiva, los asuntos sometidos al Órgano de Apelación pueden verse como el vértice de la "gran pirámide" constituida por el ordenamiento jurídico de la OMC; la mayor parte de la importante labor normativa y de solución de conflictos se sitúa mucho más cerca de la base de la pirámide (Wolfe, 2005).
- 17 Santana y Jackson (2012) también han examinado y complementado un conjunto de datos sobre solicitudes de celebración de consultas en el marco del procedimiento de solución de diferencias del GATT, que abarca el período de 1948 a 1989. El conjunto de datos original fue preparado por Reinhardt (1996) sobre la base de Hudec (1993).
- 18 La colaboración de la UNCTAD con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) representa el intento más logrado de la Conferencia de atraer la participación de organizaciones regionales en la compilación de información sobre las medidas no arancelarias. Desde 1997, la ALADI recoge información sobre las medidas no arancelarias de varios países de la región y transmite esta información a la UNCTAD cada año. Los datos recogidos por la ALADI son plenamente compatibles con la base de datos TRAINS de la UNCTAD. Los países miembros de la ALADI figuran entre los pocos países respecto de los cuales la información sobre las medidas no arancelarias de TRAINS se actualizó regularmente entre 1997 y 2010. Véase la sección C.2.
- 19 Entre las fuentes utilizadas se contaban varias publicaciones oficiales (boletines oficiales), publicaciones de organizaciones internacionales como la Red de información sobre servicios de comercio e inversión (TISNET) de la CESPAP, notificaciones a la OMC, la Oficina Federal de Información para el Comercio Internacional de Alemania (BFAI), el Monitor de Comercio Internacional (MOCI) de Francia, el Instituto Alemán de Investigación Económica (IFO) o el *British Business Journal*.
- 20 Para más detalles sobre este proyecto, véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2010).
- 21 Esta clasificación internacional se revisará regularmente. La próxima actualización se publicará en abril de 2012.
- 22 Los siete países del proyecto piloto eran el Brasil, Chile, Filipinas, la India, Tailandia, Túnez y Uganda.
- 23 La lista inicial de obstáculos de procedimiento figura en el anexo 3 de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2010).
- 24 En marzo de 2012 se habían compilado datos relativos a una cuarentena de países y se habían distribuido a ocho de ellos.
- 25 Se puede consultar en: <http://go.worldbank.org/W5AGKE6DH0>.
- 26 Véase también el examen de las diferencias como fuente de información sobre las MNA que figura en la sección C.1 (a).
- 27 Además, no está claro si los indicadores PMR tienen en cuenta la aplicación de las medidas. Conway y Coletti (2006) afirman no obstante que los indicadores NMR tienen en cuenta parcialmente los efectos de la aplicación de las políticas.

- 28 Esto no siempre es cierto en el caso de las notificaciones. Como se ha indicado antes, hay motivos para creer que la frecuencia del cumplimiento de ciertas prescripciones es escasa.
- 29 En la parte II de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2010) figura un examen de las metodologías de cuantificación adaptadas a los datos de las encuestas. Uno de los problemas examinado en el apéndice I de Centro de Comercio Internacional (ITC) (2011) es que muchos países carecen de un registro sistemático de empresas que abarque todos los sectores, lo que dificulta el muestreo aleatorio en cada sector.
- 30 En Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2005) figura un panorama general de las encuestas empresariales. En el Banco Mundial (2008a, 2008b) se informa de los resultados de dos recientes iniciativas del Banco Mundial para recoger datos sobre MNA mediante entrevistas en 13 países en su mayor parte asiáticos y en países del África Oriental, respectivamente.
- 31 Los países seleccionados para la encuesta sobre las MNA son los siguientes: Burkina Faso, Egipto, Jamaica, Kenia, Madagascar, Marruecos, Mauricio, el Paraguay, el Perú, Rwanda y el Uruguay.
- 32 Véase una detallada descripción de la metodología de la encuesta sobre las MNA del ITC, incluida la técnica de muestreo, en Centro de Comercio Internacional (ITC) (2011).
- 33 Wolfe (2012) compara los mecanismos de vigilancia de GTA y de la OMC.
- 34 Como se explica en el apéndice C.1, los datos disponibles en TRAINS-UNCTAD se refieren a la antigua clasificación de medidas no arancelarias. No hay una correspondencia exacta entre la antigua clasificación y la nueva. Si se utilizan datos de TRAINS-UNCTAD hasta 2008, ello se debe a que es la única fuente de datos oficiales que permite identificar las tendencias.
- 35 No obstante, estos resultados deben interpretarse con precaución, por las lagunas en los datos y también porque parte de la información procede de notificaciones a la OMC. Los incentivos para notificar y las tasas de cumplimiento cambian con el tiempo.
- 36 La sección (b) del gráfico C.2 se elaboró con el subgrupo de países latinoamericanos que disponían de información sobre las MNA en 1999, 2001, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2008. Esta amplia información fue preparada por la ALADI y se incorporó en la base de datos TRAINS-UNCTAD. Obsérvese la ligera diferencia entre los períodos en las dos secciones, debida a la disponibilidad de los datos.
- 37 El promedio de notificaciones de MSF efectuadas por cada Miembro fluctuó ampliamente entre 2005 y 2009, aunque en años anteriores la tendencia había sido ascendente. En lo referente a las notificaciones de OTC, la tendencia del número de notificaciones por Miembro se invierte en cierto modo, con amplias fluctuaciones hasta 2005 y un acentuado incremento después.
- 38 La base de datos sobre las preocupaciones comerciales específicas relativas a las MSF incluye información sobre la fecha de resolución de cada preocupación; esta información la proporcionan los Miembros durante los debates en el Comité MSF. Los datos del gráfico corresponden al período de 1995 a 2010. En 2011 se comunicaron 16 nuevas preocupaciones, pero no hay información sobre el número de preocupaciones resueltas en 2011.
- 39 Es de lamentar que la información disponible no permita distinguir entre las dos posibilidades. Una tercera hipótesis es que podría haber un cierto efecto de sustitución entre el mecanismo de solución de diferencias y el mecanismo de las preocupaciones comerciales específicas.
- 40 Al no disponerse de información en datos brutos sobre la fecha de resolución de las preocupaciones comerciales específicas referentes a los OTC, en la preparación del gráfico C.6 hemos adoptado la siguiente hipótesis: una preocupación relativa a OTC se clasifica como "resuelta" en un año  $t$  si no se ha vuelto a plantear durante dos o más años después del año  $t$ . Por ejemplo, si una preocupación comercial específica se planteó por primera vez ante el Comité OTC en 1999, se planteó de nuevo en 2000, y después no se volvió a plantear, se supone que quedó "resuelta" en 2000. Por consiguiente, en comparación con las MSF, el número de preocupaciones referentes a OTC que se supone han quedado "resueltas" es relativamente elevado. Esto refleja en parte el hecho de que una proporción importante de las preocupaciones relativas a OTC sólo se plantean una o dos veces, con fines de aclaración o para facilitar información complementaria. A los efectos del presente análisis se supone que estas preocupaciones están "resueltas".
- 41 Los resultados son prácticamente los mismos si los valores comerciales se expresan en términos reales, deflacionados por el índice de precios al consumidor (CPI) de los Estados Unidos.
- 42 Estos resultados son estadísticamente significativos. El coeficiente de una tendencia temporal en una regresión, con la tasa de cobertura (o el índice de frecuencia) como variable dependiente, es positiva y significativa al nivel del 1 por ciento, tanto para las preocupaciones relativas a MSF como para las relativas a OTC. Las regresiones incluyen efectos fijos sector, país y país-sector para controlar variables de sector, país y país-sector específicas no observadas.
- 43 Los subíndices  $c$  y  $t$  se han omitido para simplificar la exposición.
- 44 En realidad, las medidas calculadas a partir de las dos bases de datos no son comparables, por lo que se les han dado nombres distintos.
- 45 Las regresiones del recuadro B.6 utilizan en cambio los índices específicos del país, el sector SA 2 y el tiempo indicados en las ecuaciones.
- 46 Las inspecciones previas a la expedición, que en la anterior clasificación estaban agrupadas con las medidas OTC y MSF en la categoría de "medidas técnicas", abarcan por término medio el 20 por ciento de los productos y el valor comercial.
- 47 Economías desarrolladas son los miembros de la Unión Europea (27), Suiza, Noruega, los Estados Unidos, el Canadá, el Japón, Australia y Nueva Zelanda. Las economías en desarrollo son todos los demás países, incluidos los de la Comunidad de Estados Independientes. La cobertura de países depende de la disponibilidad de datos.
- 48 Teniendo en cuenta el hecho de que la OMC tiene muchos más Miembros en desarrollo que desarrollados. Debe recordarse que en la base de datos sobre las preocupaciones comerciales específicas la Unión Europea se considera un único país desarrollado. Como se señala más arriba, un país "que plantea" es aquel que formula una reclamación sobre una medida OTC/MSF impuesta por un país "que mantiene" ante el comité competente de la OMC.
- 49 Realizamos regresiones de la tasa de cobertura o el índice de frecuencia en una variable ficticia igual a 1 si el país que mantiene pertenece al grupo de países desarrollados, y a 0 en los demás casos. Los coeficientes de esta variable son positivos y significativos. La regresión se hace al nivel de desagregación de 2 dígitos de la nomenclatura de la SA de 1988-1992, porque es el nivel más alto de desagregación al que pueden calcularse las tasas de frecuencia y de cobertura. Se ha preferido el análisis de regresión en este contexto porque permite controlar las variables omitidas utilizando efectos fijos. En particular, la inclusión de efectos fijos de sector-año permite controlar la heterogeneidad no observada dentro de un sector en el tiempo. No pueden incluirse efectos fijos de país debido a la colinealidad con la variable de interés (variable ficticia de país desarrollado). Los resultados están a la disposición de quienes lo soliciten.

- 50 Un ejemplo lo ofrece el barrenador esmeralda del fresno, que es un escarabajo procedente de Asia que se introdujo en América del Norte en los años 90 del pasado siglo y ha devastado las poblaciones de fresnos. El costo total actualizado de la infestación en los Estados Unidos solamente ha sido estimado en 10.700 millones de dólares EE.UU. por Kovacs *et al.* (2010).
- 51 Como se afirma en Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2012), la utilización de MSF se limita en gran parte a los sectores agrícolas y los productos de origen animal, porque su control es esencial para asegurar la salud y el bienestar de los consumidores y la protección del medio ambiente.
- 52 Veinte preocupaciones (6 por ciento) se refieren a la vez a productos agrícolas y no agrícolas. Los resultados son bastante parecidos cuando se distingue entre productos abarcados por el Acuerdo sobre la Agricultura y productos AMNA. En este caso, los resultados de las preocupaciones relativas a MSF y OTC son los siguientes: el 85 por ciento de las preocupaciones comerciales específicas relativas a las MSF corresponden a productos abarcados por el Acuerdo sobre la Agricultura y el 7 por ciento a productos AMNA, mientras que el 8 por ciento se refieren a ambos. En el caso de los OTC, el 22 por ciento de las preocupaciones comerciales específicas se refieren a productos abarcados por el Acuerdo sobre la Agricultura, el 57 por ciento a productos AMNA, y el 21 por ciento a ambos.
- 53 Realizamos regresiones de la tasa de cobertura o del índice de frecuencia con una variable ficticia igual a 1 si las preocupaciones comerciales específicas afectan a uno de los 24 primeros capítulos de la nomenclatura del Sistema Armonizado (SA). El coeficiente de esta variable ficticia es positivo y significativo. Las regresiones incluyen efectos fijos de país-año para controlar la heterogeneidad no observada dentro de un país (que mantiene) en el tiempo. No pueden incluirse los efectos fijos de sector debido a la colinealidad con la variable de interés (variable ficticia del sector agrícola). Los resultados están a la disposición de quienes los soliciten.
- 54 Véase el cuadro C.1 en el apéndice C.2. La intensidad intermedia es la proporción de los productos SA 6 clasificados como piezas y componentes en el número total de productos SA 6 pertenecientes a un capítulo (SA 2).
- 55 Las consecuencias institucionales de la teoría de los acuerdos comerciales en régimen de deslocalización se analizan con detalle en la sección E.
- 56 Las empresas que no pudieron asignarse a un sector están excluidas de este cálculo.
- 57 Las medidas paraarancelarias comprenden varios impuestos y cargas distintos de los aranceles y los derechos de aduana.
- 58 Se trata de las medidas clasificadas en la categoría "RED" (roja) en los informes de GTA, que restringen claramente el comercio.
- 59 Véase Hoekman (1996); Barth *et al.* (2006); Adlung y Roy (2009); y Gootiiz y Mattoo (2009a). Barth *et al.* (2006), por ejemplo, muestran que en el sector de servicios financieros la política aplicada en una muestra de 123 países es mucho más liberal que los compromisos contraídos en el marco del AGCS.
- 60 Esta tendencia general a una mayor apertura del mercado a la libre competencia puede explicarse por la mayor conciencia del hecho de que las reformas que promueven la gobernanza y la competencia de las empresas privadas, cuando son viables, pueden estimular el crecimiento de la productividad en el conjunto de la economía (Nicoletti y Scarpetta, 2003). Además, la competencia más intensa en los mercados de productos puede tener también un efecto positivo en el empleo. No obstante, Wölfl *et al.* (2009) sostienen que la tendencia agregada encubre amplias diferencias en cuanto a las reformas, según los países y en el tiempo.
- 61 El gráfico C.21 (b) comprende las tendencias desagregadas por tipos de reglamentación (entrada o ejercicio de actividades). Ello hace pensar que las disposiciones regulatorias relativas al ejercicio de actividades han disminuido más en el tiempo que las relativas a la entrada. El análisis de regresión confirma que la tendencia descendente sólo es estadísticamente significativa en el caso de la reglamentación general y la reglamentación del ejercicio de actividades, y no en el de la reglamentación de entrada. La regresión del índice NMR se lleva a cabo en una tendencia temporal, con inclusión de efectos fijos de país-profesión. El coeficiente de la tendencia temporal es negativo y estadísticamente significativo. Los resultados están a la disposición de quienes los soliciten.
- 62 Las medidas discriminatorias (no discriminatorias) afectan de modo distinto (de modo igual) a los servicios y proveedores de servicios nacionales o extranjeros.
- 63 Otras preguntas utilizadas para la compilación del indicador DP van más allá del trato nacional. Por este motivo, este indicador es un valor sustitutivo imperfecto de la discriminación en el sentido de las limitaciones de trato nacional (artículo XVII del AGCS).
- 64 En particular, una regresión de los procedimientos discriminatorios en una tendencia temporal y la serie completa de efectos fijos de país arrojan un coeficiente negativo y estadísticamente significativo. Sin embargo, la muestra consta solamente de 39 países (en su mayoría miembros de la OCDE, y algunos grandes países en desarrollo como el Brasil, China y la Federación de Rusia, entre otros) para tres años (1998, 2003 y 2008).
- 65 El índice global abarca los siguientes sectores (con ponderaciones iguales): distribución de la electricidad, comercio al por mayor, comercio al por menor, transporte, hoteles y restaurantes, medios de comunicación, telecomunicaciones, banca, seguros y otros servicios financieros y prestados a las empresas. El índice de la electricidad, el transporte y las comunicaciones incluye solamente la distribución de la electricidad (con ponderaciones iguales), el transporte (por tierra y aire, cada uno de ellos con una ponderación de un medio) y las telecomunicaciones. El índice de los servicios profesionales abarca los servicios jurídicos, los servicios de contabilidad y auditoría, los servicios arquitectónicos y los servicios de ingeniería (siempre con ponderaciones iguales).
- 66 Véase también Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2006). En este estudio se clasifican y puntúan las restricciones de la IED en los sectores de servicios de 50 economías en desarrollo y en transición en 2004 y se constata una considerable variación de la restricción de la IED según los países. Además, se observan diferencias sistemáticas entre regiones; en América Latina y las economías en transición (en 2004) de Europa las restricciones fueron de menor nivel que en Asia Oriental y el Oriente Medio.
- 67 Más concretamente, se efectúa la regresión del índice sobre una tendencia temporal, incluyendo los efectos fijos de países para controlar la heterogeneidad no observada específica del país. El coeficiente estimado de la tendencia temporal es negativo y estadísticamente significativo. Los resultados están a la disposición de quienes los soliciten.
- 68 En particular, la regresión de LPS en una tendencia temporal y la serie completa de efectos fijos de países arrojan un coeficiente negativo y estadísticamente significativo. Los resultados están a la disposición de quienes los soliciten.
- 69 La primera encuesta abarcó 117 países en 1998-2000. La segunda abarcó 152 países en 2002-2003 y la última abarcó 142 países en 2005-2007.

## Apéndice C.1: Metodología para el manejo de datos en el Sistema de Análisis e Información Comerciales de la UNCTAD (TRAINS)

Los datos sobre "medidas no arancelarias históricas" utilizados en el presente informe se descargaron de la base de datos World Integrated Trade Solution (WITS) del Banco Mundial utilizando TRAINS. Los datos sólo se descargaron cuando la clasificación de las MNA se basaba en el antiguo código de medidas de control del comercio (TCM) (antes de 2009), ya que no existe una correspondencia exacta entre los códigos TCM antiguos y los nuevos.

Los datos se descargaron para cada país-año e incluyen información sobre la nomenclatura, el código del producto al máximo nivel de desagregación (al nivel más detallado del producto en los aranceles nacionales: para algunos países, códigos de hasta 12 dígitos), el año de iniciación, un indicador de cobertura parcial, y la fuente. Los países se eligieron a condición de que comunicaran al menos dos códigos de derechos al año. Sólo se retuvieron los países con información disponible para dos años como mínimo. A continuación se hizo una correspondencia entre los datos y la descripción y el tipo de medida correspondiente a cada código de MNA.

Después se armonizaron los datos a nivel de 6 dígitos del SA,<sup>1</sup> utilizando la siguiente metodología. Todos los códigos de producto de menos de 6 dígitos se ampliaron para incluir los códigos de 6 dígitos pertenecientes al capítulo o partida. La hipótesis en que se basa esta operación es que todos los productos comprendidos en una categoría de 6 dígitos del SA están afectados horizontalmente por una medida no arancelaria si se comunica a niveles más bajos de desagregación (la exactitud de esta hipótesis se ha verificado con los compiladores de los datos originales). En los casos en que se comunicaron MNA a un nivel de desagregación superior a 6 dígitos del SA, se supuso que toda la línea de 6 dígitos del SA estaba afectada horizontalmente. Por ejemplo, para una medida no arancelaria aplicada a un producto de 8 dígitos 51051015 se codificó la línea de 6 dígitos 510510 como afectada. Este procedimiento puede inflar las proporciones de los productos y el comercio afectados por las MNA. Para ver si se trataba de una preocupación real, calculamos las tasas de incidencia, o sea,

el número de líneas de productos comunicadas como afectadas por MNA por el total de líneas de productos pertenecientes a este código de 6 dígitos (descargado mediante la función de descarga de aranceles de la OMC). El indicador de cobertura parcial no pudo utilizarse para calcular la incidencia de MNA, porque había observaciones duplicadas. Así pues, se prescindió de esta variable.<sup>2</sup>

Cuando se utilizan tasas de incidencia, la variable  $D_i$  de las fórmulas correspondiente a la proporción del comercio y la proporción de líneas afectadas no es una variable ficticia sino una tasa de incidencia que puede tomar valores entre 0 y 1. Sin embargo, en este informe no se han incluido resultados con tasas de incidencia porque son muy similares a los obtenidos con  $D_i$  como variable ficticia (la correlación entre los índices es alta, del 0,98). Los resultados están a la disposición de quien los solicite.

El paso siguiente consistió en obtener información para saber qué productos habían sido efectivamente importados por los países informantes, en los años respecto de los que se comunicaron MNA. Los datos sobre las importaciones proceden de la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas, a nivel de 6 dígitos, y el interlocutor comercial es todo el mundo. Los datos sobre el comercio de la Unión Europea en 1999 no estaban disponibles directamente, por lo que las importaciones brutas de los países que pertenecían a la Unión en este año se descargaron por separado y se sumaron. Otros datos no estaban disponibles directamente cuando la nomenclatura no se correspondía con los años. En estos casos, los datos disponibles sobre las importaciones se descargaron en otra nomenclatura y a continuación se ajustaron a las nomenclaturas reales mediante tablas de correspondencia. Los países-años tratados de este modo fueron Filipinas (1998), Túnez (1999) y la República Bolivariana de Venezuela (2003, 2004 y 2005).

### Disponibilidad de datos

Las observaciones de país-año disponibles son las siguientes:

|                                            |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Argentina</b>                           | 1999 | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 |
| <b>Bolivia, el Estado Plurinacional de</b> | 1999 | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |      |
| <b>Brasil</b>                              | 1999 | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |      |
| <b>Chile</b>                               | 1999 | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |      |
| <b>Colombia</b>                            | 1999 | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 |
| <b>Cuba</b>                                |      |      | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |      |
| <b>Ecuador</b>                             | 1999 | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 |

|                                                       |      |      |      |      |      |      |      |      |
|-------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Filipinas</b>                                      | 1998 | 2001 |      |      |      |      |      |      |
| <b>Japón</b>                                          | 1996 | 2001 |      | 2004 |      |      |      |      |
| <b>México</b>                                         |      | 1999 | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |      |
| <b>Paraguay</b>                                       |      | 1999 | 2001 | 2003 | 2004 |      | 2006 | 2008 |
| <b>Perú</b>                                           |      | 1999 | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 |
| <b>Sudáfrica</b>                                      |      | 1999 |      |      |      |      | 2006 |      |
| <b>Tailandia</b>                                      |      |      | 2001 | 2003 |      |      |      |      |
| <b>Túnez</b>                                          |      | 1999 | 2002 |      |      |      |      |      |
| <b>UE</b>                                             |      | 1999 |      |      |      |      |      | 2007 |
| <b>Uruguay</b>                                        |      | 1999 | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 |
| <b>Venezuela,<br/>la República<br/>Bolivariana de</b> |      | 1999 | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 |
| <b>Viet Nam</b>                                       |      |      | 2001 |      | 2004 |      |      |      |

Para la representación gráfica de las estadísticas descriptivas, se muestra la evolución de las tasas, los índices y los recuentos a lo largo del tiempo promediando las observaciones anuales en tres períodos. Este método se adoptó porque el panel estaba desequilibrado y los años 1997 y 2000 faltaban por completo.

## Notas finales

- 1 La nomenclatura se eligió de conformidad con el año de la comunicación, como propusieron los compiladores de los datos originales.
- 2 Lo propio ocurrió con las observaciones duplicadas, cuya única diferencia residió en las variables al comienzo de año o al comienzo del mes o las fuentes. Estas variables se retiraron también del conjunto de datos.

## Apéndice C.2: Resultados de regresión

| Apéndice - Cuadro C.1: Tasa de cobertura e índice de frecuencia: Sectores intermedio-extensivo |                       |                        |                         |                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|
|                                                                                                | MSF                   |                        | OTC                     |                         |
|                                                                                                | Tasa de cobertura     | Índice de frecuencia   | Tasa de cobertura       | Índice de frecuencia    |
|                                                                                                | (1)                   | (2)                    | (3)                     | (4)                     |
| Intensidad intermedia                                                                          | -0,225***<br>(0,0434) | -0,0991***<br>(0,0207) | -0,00987**<br>(0,00402) | -0,0300***<br>(0,00254) |
| Observaciones                                                                                  | 3,808                 | 3,614                  | 11,760                  | 10,715                  |
| R cuadrado                                                                                     | 0,411                 | 0,381                  | 0,273                   | 0,314                   |

*Nota:* En todas las regresiones se incluyen efectos fijos de país-año.  
Los errores estándar robustos van entre paréntesis. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05.

## **D. Los efectos de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios en el comercio**

En la presente sección se abordan de manera general los efectos de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios en el comercio, para luego centrar la atención en los obstáculos técnicos al comercio (OTC), las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y la reglamentación nacional en la esfera de los servicios.

Asimismo, se considera si la armonización de la reglamentación y/o el reconocimiento mutuo contribuyen a reducir los efectos perjudiciales para el comercio causados por la diversidad de medidas OTC/MSF y de reglamentaciones nacionales en la esfera de los servicios.

## Índice

|    |                                                                                                                               |     |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1  | Estimación de los efectos de las MNA y las medidas relativas a los servicios en el comercio                                   | 136 |
| 2  | Distinción de los efectos en el comercio de las medidas OTC/MSF y de la reglamentación nacional en la esfera de los servicios | 143 |
| 3  | Armonización y reconocimiento mutuo                                                                                           | 149 |
| 4. | Conclusiones                                                                                                                  | 152 |
|    | Apéndice D.1                                                                                                                  | 157 |

### Algunos hechos y constataciones importantes

- La contribución de las medidas no arancelarias a la restricción global del comercio es significativa y, según algunas estimaciones, estas medidas causan mucha más restricción del comercio que los aranceles.
- Las medidas OTC/MSF tienen efectos positivos en el comercio en los sectores más avanzados tecnológicamente, pero efectos negativos en los sectores agrícolas.
- Hay pruebas de que las medidas OTC/MSF tienen un efecto negativo en la diversificación del mercado de las exportaciones.
- La armonización y el reconocimiento mutuo de esas medidas atenúan los efectos negativos en el comercio de la diversidad de medidas OTC/MSF y de reglamentaciones nacionales en la esfera de los servicios.

En la presente sección se examina la repercusión de las medidas no arancelarias en el comercio. A diferencia de los aranceles, las MNA suelen variar entre los diversos países y sectores, por lo que para hacer la comparación se calculan equivalentes *ad valorem* de esta clase de medidas. A continuación se presentan datos sobre los efectos en el comercio de los obstáculos técnicos al comercio (OTC) y las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) aplicadas a las mercancías, y de las medidas de reglamentación nacional equivalentes aplicadas a los servicios.<sup>1</sup>

El motivo de que el examen se centre en esas medidas es que, independientemente de sus objetivos de política, la teoría económica ofrece una imagen contrastada – tanto negativa como positiva – del modo en que afectan al volumen y la dirección del comercio. Por ejemplo, las normas y los reglamentos técnicos pueden aumentar los costos al productor, porque son más costosas de cumplir, pero reducir los costos al consumidor, porque facilitan la obtención de información sobre la calidad del producto. El comercio aumentará o disminuirá en función de que el efecto positivo en la demanda sea mayor que el efecto negativo en la oferta.

Con objeto de destacar las diferencias entre las medidas no arancelarias y los aranceles, en la presente sección se procura distinguir los diferentes efectos de esas medidas en el comercio, examinando en particular: (a) el cauce específico a través del cual el comercio resulta afectado (el volumen del comercio o la decisión de exportar); (b) el impacto concreto de esas medidas en los países, sectores y empresas, y (c) si la propia medida, o el modo en que se aplica, constituye la principal restricción del comercio. En esta misma sección se considera el grado en que la armonización o el reconocimiento mutuo de las medidas OTC/MSF y la reglamentación nacional de los servicios contribuyen a reducir los eventuales efectos de inhibición del comercio.

## 1. Estimación de los efectos de las MNA y las medidas relativas a los servicios en el comercio

Varios estudios han tratado de cuantificar el efecto de las medidas no arancelarias en el comercio internacional. Promediando los datos de los diversos países, estos estudios llegan a la conclusión de que las MNA son casi dos veces más restrictivas del comercio que los aranceles. Otra conclusión es que, en varios países, las MNA contribuyen mucho más que los aranceles al nivel global de restricción del comercio. Sin embargo, estos resultados se basan en datos sobre las MNA que no se han actualizados desde hace unos 10 años. Dada la disminución de los tipos arancelarios registrada desde entonces, es probable que la contribución relativa de las MNA a la restricción global del comercio haya aumentado, con lo que estas medidas serían quizás aún más importantes que los aranceles en la mayoría de los países.

Además, los datos obtenidos hacen pensar que la contribución relativa de las medidas no arancelarias al nivel global de protección aumenta paralelamente al nivel del PIB per cápita. En los estudios sobre comercio se ha constatado que las MNA aplicadas en la agricultura parecen ser más restrictivas y de mayor alcance que las aplicadas en el sector manufacturero. En el caso de los servicios, aunque por lo general las restricciones al comercio son más importantes en los países en desarrollo que en los países de la OCDE, no parecen estar

vinculadas sistemáticamente al nivel de desarrollo del país. La pauta de variación del grado de restricción de las medidas relacionadas con los servicios entre países no es la misma para los distintos sectores de servicios. Cabe señalar que los métodos elaborados en los estudios sobre este tema para estimar esos efectos en el comercio adolecen de varias limitaciones, originadas en parte en la falta de transparencia en el uso de MNA. Además, esos métodos no tienen en cuenta el impacto potencial de las cadenas mundiales de suministro.

### (a) La magnitud de las MNA como restricciones del comercio

En anteriores secciones del presente informe se ha resaltado que las medidas no arancelarias pueden adoptar muchas formas distintas, como contingentes, impuestos, subvenciones, reglamentos técnicos, etc. Para facilitar la comparación entre los efectos de las distintas MNA en el comercio, los estudios analizan el impacto de estas medidas en el comercio internacional estimando un "equivalente arancelario *ad valorem*" (EAV), que es el nivel de un arancel *ad valorem* que tendría un efecto de restricción del comercio igual al de la MNA de que se trate. Este método corriente de medición permite hacer una comparación con los aranceles, y es importante para los análisis de las consecuencias de las diversas medidas de política comercial en el bienestar. En los estudios sobre comercio se calcula el EAV de las diferentes MNA utilizando uno de los dos métodos siguientes: el de la "diferencia de precios" o el "método basado en la econometría" (véase el recuadro D.1).

#### (i) ¿Son importantes las MNA?

Utilizando datos de 91 países, Kee *et al.* (2009) hacen una evaluación econométrica del impacto de las medidas no arancelarias en el comercio para cada una de las 4.575 categorías de seis dígitos del Sistema Armonizado (SA) de clasificación de las mercancías en las que por lo menos un país impone lo que estos autores denominan una "MNA básica" (concepto que incluye las medidas de control de los precios, las restricciones cuantitativas, las medidas monopolísticas, las medidas antidumping y compensatorias y los reglamentos técnicos) o una "ayuda interna a la agricultura".<sup>2</sup>

Esos autores estiman el EAV medio de las MNA básicas para una muestra completa en el 12 por ciento. Ponderada en función de las importaciones, esta cifra desciende al 10 por ciento. Los porcentajes son mucho más elevados – 45 por ciento y 32 por ciento, respectivamente – si solamente se calculan los promedios para las líneas arancelarias afectadas por MNA básicas.<sup>3</sup> En cambio, los promedios simples y ponderados en función de las importaciones de los EAV de la ayuda interna a la agricultura son mucho más bajos (de ordinario inferiores al 1 por ciento). Según estos autores, esto es debido a que en la mayoría de los países la ayuda interna a la agricultura afecta a unos pocos productos. Los datos derivados de las encuestas empresariales disponibles confirman la importancia de las MNA. Por ejemplo, un estudio reciente sobre los costos no arancelarios del comercio entre los países árabes reveló un EAV medio del 6 por ciento (Hoekman y Zarrouk, 2009).

Las estimaciones del impacto de las medidas no arancelarias en el comercio coinciden en gran parte con los EAV calculados. Hoekman y Nicita (2011) constataron que reduciendo a la mitad el EAV de las MNA (de aproximadamente el 10 por ciento al 5 por ciento), el comercio aumentaría un 2 a

## Recuadro D.1: Metodología empleada para estimar el EAV de las MNA

**Método de la diferencia de precios**

Las medidas no arancelarias aumentan el precio pagado por los consumidores.<sup>4</sup> La estrategia básica del método de la "diferencia de precios" comprende una comparación de los precios antes y después del aumento debido a la MNA, expresándose esta diferencia como un equivalente arancelario. Sin embargo, esta comparación no puede hacerse directamente. Muchos factores no relacionados con las MNA afectan también a los costos y los precios en diferentes puntos de la cadena de suministro. Por ejemplo, el precio "franco a bordo" (f.o.b.) en el punto de exportación incluye el costo del transporte hasta ese punto, así como los costos de descarga de las mercancías, mientras que el precio "costo-seguro-flete" (c.i.f.) incluye también el costo del transporte internacional y los seguros. Además, el precio después de los trámites fronterizos comprende todos los aranceles aplicados al producto. Por último, los precios al por mayor y al por menor incluyen los costos de transporte interno y los márgenes de distribución. Estos factores deben eliminarse de la diferencia de precios observada antes de que el aumento del precio pueda atribuirse a medidas no arancelarias (Ferrantino, 2006).

Sin embargo, en diferentes puntos de la cadena de suministro se aplican distintas MNA, lo que significa que el impacto en los precios de una MNA determinada sólo puede identificarse comparando dos precios en las etapas pertinentes del proceso de producción y distribución. Por ejemplo, los trámites aduaneros afectan a la diferencia entre el precio c.i.f. y el precio sobre muelle libre de derechos. En resumidas cuentas, es posible medir y comparar la restricción causada por los diferentes tipos de MNA, pero no directamente (Ferrantino, 2012).

**Método basado en la econometría**

Una alternativa al método directo de la "diferencia de precios" descrito anteriormente consiste en estimar el impacto de las medidas no arancelarias en el precio o en la cantidad (corrientes comerciales) utilizando modelos econométricos. Estimar el "impacto cuantitativo" es especialmente útil porque los datos sobre las corrientes comerciales son más fáciles de obtener a nivel desagregado. Además, cuando la MNA es absolutamente prohibitiva no se observa ningún precio, y cuando el producto está muy diferenciado, los precios no son particularmente informativos (Ferrantino, 2012).

En gran parte de la literatura sobre el comercio, los EAV de las medidas no arancelarias se estiman con "ecuaciones de gravedad". Se trata de modelos econométricos del comercio, que se llaman así por las analogías con la teoría de la gravedad de Newton. Según estos modelos, el valor del comercio entre dos países cualesquiera estará positivamente relacionado con el tamaño de sus economías e inversamente relacionado con la distancia entre ellos (y con otros factores que afectan a los costos comerciales). Para estimar el efecto de políticas tales como los aranceles y las MNA en el comercio, las ecuaciones de gravedad incluyen medidas que captan estos factores de política, como variables explicativas.

$$\ln(\text{VALOR DE LAS IMPORTACIONES}) = a + b_1 \ln(1 - \text{ARANCEL}) + b_2 \text{MNA} + cX$$

siendo "X" un conjunto de variables que puede afectar también a las corrientes comerciales. Habitualmente incluye el PIB, la distancia y otros gastos comerciales. Cuando no se dispone de datos precisos, la presencia de una MNA se capta con una variable ficticia, que asume un valor de 1 cuando se aplica la MNA en cuestión, y de cero en caso contrario.

El modelo de gravedad del comercio permite hacer una estimación del valor previsto del comercio entre dos países con y sin medidas no arancelarias. El efecto de las MNA en el comercio se estima como la diferencia entre los dos valores. Puede hacerse un cálculo similar para los efectos respectivos de la presencia y la ausencia de un arancel. El EAV de la MNA puede derivarse entonces comparando esas dos diferencias previstas. Más concretamente, el EAV de la MNA es un arancel que tiene el mismo efecto en el valor del comercio.

En la literatura sobre comercio esto se denomina "el enfoque directo". Existe también un "enfoque indirecto", que consiste en comparar las corrientes comerciales reales con las previstas mediante un escenario hipotético de referencia sin fricciones. Se considera que la desviación de las corrientes comerciales reales respecto de las previstas es una indicación del impacto de las MNA, porque en la ecuación estimada no se incluyen variables explicativas específicas que midan las MNA. Este "enfoque indirecto" es especialmente útil cuando las medidas directas de las restricciones comerciales son escasas o imprecisas, como suele ocurrir con las MNA (Chen y Novy, 2012).

3 por ciento. La función de las MNA en la reducción del comercio se ve aún más claramente en los siguientes ejemplos, citados en Andriamananjara *et al.* (2004). En el sector de las prendas de vestir, los precios en los Estados Unidos, la Unión Europea y el Canadá fueron un 15, un 66 y un 25 por ciento superiores, respectivamente, debido a la presencia de MNA. En el Asia sudoriental, el Asia Meridional y el Japón, los productos de papel eran un 67, un 119 y un 199

por ciento más caros, respectivamente, por causa de las MNA, mientras que las MNA aplicadas a los zapatos de cuero aumentaron el precio de este producto en un 39 por ciento en el Japón y en un 80 por ciento en México/Centroamérica.

Según Andriamananjara *et al.*, (2004) en el sector agrícola las medidas no arancelarias aplicadas a los aceites y grasas vegetales hicieron subir los precios de esos productos en un

30 por ciento en México, en un 49 por ciento en el Asia sudoriental y en un 90 por ciento en Sudáfrica. Chen y Novy (2011) analizaron las corrientes comerciales bilaterales de industrias específicas en países de la Unión Europea, constatando que, entre las diferentes MNA, las medidas OTC son el factor más importante. En la sección D.2 se presenta un análisis de los efectos en el comercio de las medidas OTC/MSF en particular.

Los resultados expuestos destacan la importancia de las medidas no arancelarias en términos absolutos. Pero, ¿qué nos dicen los datos acerca de la importancia de las MNA para la restricción del comercio, en comparación con los aranceles? Kee *et al.* (2009) constataron que para el 55 por ciento de las líneas arancelarias de su muestra sujetas a MNA básicas, el EAV de esas MNA básicas era más elevado que el arancel. De modo análogo, en el 36 por ciento de las líneas arancelarias sujetas a medidas de ayuda interna a la agricultura, el EAV de la ayuda interna a la agricultura es superior al arancel. Además, Kee *et al.* (2009) agregaron las MNA básicas y la ayuda interna a la agricultura en todas las líneas arancelarias objeto de examen formando un índice general de restricción del comercio, y constataron que las MNA – promediadas entre los países – duplicaban casi el nivel de restricción del comercio impuesto por los aranceles. De hecho, en la mitad de los países de la muestra aproximadamente, la contribución de las MNA al nivel global de restricción del comercio es mucho mayor que la contribución de los aranceles.

Utilizando dos índices de restricción del comercio que estiman el modo en que las políticas comerciales afectan a las importaciones de un país – el índice de restricción arancelaria del comercio (TTRI) y el índice global de restricción del comercio (OTRI), que incluye el efecto de los aranceles y las medidas no arancelarias – Hoekman y Nicita (2011) llegaron a la conclusión de que, en un promedio entre países, una reducción del 10 por ciento del TTRI aumenta los volúmenes comerciales en poco más del 2 por ciento, mientras que la eliminación de las MNA incrementa el comercio en un 1,8 por ciento adicional.<sup>5</sup> Este examen hace ver que las MNA son una importante restricción del comercio, en varios países aún más importante que los aranceles. Hoekman y Nicita (2008) miden la restricción a que hacen frente los exportadores en todos los mercados de destino, y comparan las versiones de acceso a los mercados del TTRI y el OTRI, demostrando que el EAV de las MNA es por lo general mucho mayor que los aranceles existentes.<sup>6</sup>

En un reciente informe de la UNCTAD (2012) se afirma que la contribución de las medidas no arancelarias a la restricción global del comercio es mucho mayor que la de los aranceles. En particular, se constata que la contribución de las MNA a la restricción global del acceso a los mercados<sup>7</sup> es más de dos veces superior a la de los aranceles. Este resultado debe considerarse con circunspección porque, a diferencia de los estudios antes mencionados (que comparan los datos sobre las MNA y los aranceles en 2001), el informe de la UNCTAD compara datos sobre las MNA de 2001 y datos sobre los aranceles de 2010, período éste en el que los aranceles disminuyeron. De ahí que la contribución de las MNA a la restricción global del comercio haya aumentado probablemente, suponiendo que las MNA no disminuyeron en el mismo período y que el efecto de restricción de las MNA en el comercio no disminuyó más que el de los aranceles.

De hecho, utilizando un análisis a nivel de producto, un estudio de Henn y McDonald (2011) constata que, mientras que las corrientes comerciales disminuyeron un 5 por ciento de resultados de las medidas en frontera – como los aranceles – aplicadas durante la reciente crisis financiera, las medidas internas (o sea, las medidas no arancelarias) las hicieron descender un 7 por ciento. Incluso dentro de la categoría de las medidas en frontera, los autores llegan a la conclusión de que los aranceles y otras medidas tradicionales de política comercial han tenido un impacto relativamente reducido en las corrientes comerciales, mientras que las MNA como los derechos antidumping han surtido un efecto considerable.

## (ii) MNA: variación entre países y sectores

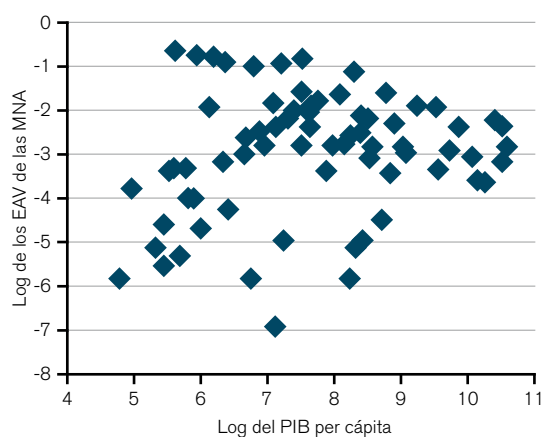
Kee *et al.* (2009) observan una amplia variación de los EAV de las medidas no arancelarias entre los distintos países. Por ejemplo, el promedio simple de los EAV de las MNA básicas varía de casi 0 al 51 por ciento, y de 0 al 39 por ciento cuando está ponderado en función de las importaciones. El EAV de la ayuda interna suele ser inferior al 1 por ciento. Los países con el promedio más elevado de los EAV de las MNA básicas son todos ellos países africanos de bajos ingresos, entre ellos Argelia, Côte d'Ivoire, Marruecos, Nigeria, Tanzania y el Sudán. Varios países de medianos ingresos, como el Brasil, Malasia, México y el Uruguay, también tienen EAV de MNA básicas relativamente altos.<sup>8</sup> Los países con los EAV de la ayuda interna a la agricultura más altos son miembros de la UE.<sup>9</sup>

Según Kee *et al.* (2009), cuando se consideran a la vez las medidas no arancelarias básicas y la ayuda interna a la agricultura, los EAV de las MNA aumentan con el PIB per cápita, aunque algunos países de medianos ingresos parecen tener un EAV de las MNA más alto. No obstante, el gráfico D.1 muestra que no existe una relación visible entre el EAV de las MNA y el nivel de PIB per cápita en los distintos países. Esto es confirmado por un análisis de regresión que muestra que la relación entre el EAV de las MNA y el nivel de PIB per cápita no es significativamente diferente de cero en términos estadísticos.<sup>10</sup>

Al propio tiempo, Hoekman y Nicita (2008) constataron la existencia de una relación negativa entre los aranceles y el nivel del ingreso per cápita de un país. Esta constatación, junto con el resultado del gráfico D.1, indica que la contribución de las MNA al nivel global de protección aumenta probablemente con el nivel del PIB per cápita, o sea, que a medida que los países se hacen más ricos, la restricción del comercio causada por las MNA aumenta en relación con los aranceles. Las conclusiones de la UNCTAD (2012), que muestran que las MNA son relativamente más restrictivas en los países de altos y medianos ingresos, corroboran esta interpretación.

El trabajo de Kee *et al.* (2009) indica también una variación significativa en los EAV de las medidas no arancelarias en las diferentes líneas arancelarias, que asciende por término medio al 27 por ciento para los productos agropecuarios, y al 10 por ciento para las manufacturas. Los resultados de Hoekman y Nicita (2008) confirman el mayor efecto de restricción del comercio de las MNA aplicables a los productos agropecuarios, en comparación con los productos manufacturados. Estos resultados muestran también que el efecto de restricción de las MNA en el comercio agrícola es especialmente importante en las economías desarrolladas.

Gráfico D.1: EAV de las MNA y desarrollo económico



Fuente: Estimaciones de los autores, basadas en datos de Kee *et al.* (2009).

No obstante, utilizando datos de 2001 para estimar directamente en un modelo econométrico el efecto de las medidas no arancelarias en el comercio con respecto a los precios, Andriamananjara *et al.* (2004) no encontraron casi ningún impacto estadísticamente significativo para el sector agrícola.<sup>11</sup> Estos autores explican que esto puede atribuirse a la definición de MNA empleada en el estudio, que comprende los contingentes de importación, las prohibiciones, las licencias no automáticas, las limitaciones voluntarias de las exportaciones, las normas ambientales y las medidas MSF, pero no incluye los contingentes arancelarios. Es probable que estos últimos sean los obstáculos económicamente vinculantes para el comercio agrícola.<sup>12</sup>

Andriamananjara *et al.* (2004) dicen que el sector de las prendas de vestir es el que cuenta con el mayor número de MNA significativas. Estos autores han estimado un EAV de las MNA del 73 por ciento, en promedio simple, para todos los países. La estimación correspondiente de Kee *et al.* (2009) es del 39 por ciento. El orden de magnitud superior de Andriamananjara *et al.* (2004) puede deberse a que estos autores excluyen los productos para los cuales han observado un impacto muy reducido de las MNA en las importaciones o en los precios internos. Según ese mismo estudio, los otros sectores con múltiples MNA significativas son los productos de papel, los productos de cuero y los aceites y grasas vegetales.

#### (b) Limitaciones metodológicas: un problema de transparencia

En la anterior sección se hacía referencia a la literatura empírica existente en la que se cuantifica el impacto de las medidas no arancelarias en el comercio mediante la estimación de un equivalente *ad valorem*. Debe observarse que en ocasiones el empleo de EAV – y la opción de modelar los efectos de las MNA como un impuesto negativo en el caso de las subvenciones, y como un arancel en el caso de las MNA que restringen el comercio – puede inducir a error. Por ejemplo, la equivalencia entre los aranceles y los

contingentes deja de ser válida en presencia de incertidumbre en el mercado. Además, el EAV de las MNA no capta ningún costo fijo pertinente, como los derivados del cumplimiento de ciertos reglamentos técnicos. Más allá de esas limitaciones, la cuantificación es un ejercicio difícil. Los métodos elaborados en los trabajos sobre el tema adolecen de varias limitaciones.

#### (i) Método de la diferencia de precios

La comparación entre dos precios para obtener por inferencia el efecto de una medida no arancelaria en el comercio refleja la falta de transparencia que caracteriza el uso de las MNA. Lamentablemente, la insuficiencia de datos sobre los diferentes precios hace que incluso la estimación de una diferencia de precios diste mucho de ser sencilla.

Los precios que conviene comparar cuando se mide la diferencia de precios imputable a la mayoría de las medidas no arancelarias son el precio facturado (c.i.f.) de la mercancía importada y el precio de la alternativa nacional (Deardorff y Stern, 1998). No obstante, en realidad el precio nacional observable de una mercancía no suele distinguir entre los productos nacionales y los importados. Ello significa que la comparación real se efectúa entre el precio facturado (c.i.f.) y el precio de la mercancía en el mercado nacional, tanto si el producto se ha fabricado en el país como si se ha importado. Esto es problemático por dos motivos.

En primer lugar, a un determinado nivel de agregación las mercancías que se importan en un país pocas veces son idénticas a las mercancías "similares" producidas en el país. Los dos productos pueden sustituirse mal entre sí, por ejemplo debido a diferencias de calidad. En segundo lugar, aunque la mercancía nacional y la mercancía importada sean sustitutos perfectos, la diferencia de precios puede suprimirse en la medida en que las importaciones de la misma mercancía procedentes de otros países estén sujetas a una medida no arancelaria.

Otra cuestión es la relacionada con la elección de los precios nacionales que deben utilizarse para calcular la diferencia de precios. Muchos estudios utilizan datos de los precios al por menor, simplemente porque son más fáciles de observar que los precios en otros eslabones de la cadena de suministro. Los datos sobre los precios al por menor contienen márgenes para el transporte, la venta al por mayor y la venta al por menor. Aunque es posible separarlos, estos márgenes introducen una considerable incertidumbre en la identificación del aumento de precio causado por la MNA.<sup>13</sup> La subida del precio también es difícil de calcular en cifras netas, porque los consumidores están dispuestos a pagar el precio de un producto de mayor calidad.

Además, una vez se ha calculado la diferencia de los precios para una mercancía determinada en un mercado determinado, ello proporciona una medida única del efecto de las medidas no arancelarias. Así pues, cuando hay una MNA única y transparente, el equivalente arancelario refleja el efecto de esa política. No obstante, cuando hay múltiples MNA la diferencia de precios o el equivalente arancelario único refleja los efectos acumulados de todas las MNA presentes en el mercado. Esto dificulta la determinación del porcentaje del aumento del precio que es imputable a cada MNA. Puede ocurrir que haya una MNA que, cuando se

elimina, suprime la mayor parte de la distorsión. De ser así, la diferencia de precios reflejará en gran parte el efecto de esta MNA en particular.

Por el contrario, puede ser cierto también que la supresión de una medida no arancelaria no permita el acceso al mercado. En tal caso, el equivalente arancelario "verdadero" de un cambio de política dado puede ser, de hecho, cero, aunque el equivalente arancelario medido de todas las MNA en conjunto podría ser bastante elevado (Ferrantino, 2012). Por último, el método de la diferencia de precios sólo es adecuado para analizar las MNA de un solo país importador para algunos productos de interés especial. Las necesidades de datos para abordar las MNA de múltiples países y productos pueden ser imposibles de satisfacer.

## (ii) Método basado en la econometría

Una notable ventaja del análisis econométrico, en comparación con el método de la "diferencia de precios", es que puede utilizarse para estudiar simultáneamente los efectos de múltiples medidas no arancelarias en sectores y países diversos. Además, la abundancia relativa de datos sobre las corrientes comerciales hace que este método sea particularmente atractivo para el análisis. Sin embargo, los métodos basados en la econometría también presentan algunas deficiencias.

En primer lugar, dada la falta de transparencia, es difícil observar con precisión las medidas no arancelarias. De ahí la improbabilidad de que una variable ficticia igual a 1, si la medida está presente, capte varias MNA. También es problemático utilizar la diferencia entre las importaciones efectivamente realizadas y las importaciones previstas como medida de las MNA, porque con ello pueden captarse factores distintos de las políticas comerciales.

En segundo lugar, al igual que ocurría con el método de la "diferencia de precios", este enfoque no permite distinguir los efectos individuales de una medida no arancelaria única cuando hay múltiples MNA presentes en el mercado. No obstante, en muchos casos a una mercancía determinada sólo se le aplica una – o unas pocas – MNA. En tal caso puede utilizarse la variación de la aplicación de las MNA entre países para distinguir sus efectos en el comercio (Carrere y De Melo, 2009). En tercer lugar, los resultados obtenidos serán probablemente sensibles a los detalles de las técnicas econométricas utilizadas.

## (iii) Cadenas mundiales de suministro

Los ejercicios de medición examinados en la anterior subsección no abordan explícitamente la aparición de las redes de producción internacionales. Estas mediciones presuponen una cadena de suministro lineal en la que un solo producto se traslada de un lugar a otro sin ser transformado. No obstante, debido a la ubicación de diferentes etapas de producción en distintos países, ahora hacen falta muchas más transacciones transfronterizas para obtener una unidad de un producto final. Esto es especialmente cierto en el caso de las mercancías manufacturadas con múltiples componentes, como los productos electrónicos o los vehículos automóviles.

Consideremos la cadena de suministro mundial para la producción de una unidad de disco de ordenador, como se explica en Hiratsuka (2005) y Baldwin (2008). La unidad de

disco se monta en Tailandia, que es el centro nodal de la red de suministro, utilizando 43 componentes de otros 10 países, además de 11 componentes producidos en Tailandia. Vemos pues que en este caso se efectúan por lo menos diez desplazamientos a través de fronteras internacionales, y quizá más, según el grado en que puedan agruparse las expediciones. Además, como la unidad de disco se enviará al lugar de montaje final del ordenador (por ejemplo, China), que es donde se agrupan los demás componentes principales de los ordenadores, el número de desplazamientos transfronterizos aumentaba aún más.

Un hecho importante es que, en una cadena mundial de suministro en la que los productos semiacabados cruzan varias veces las fronteras internacionales, los efectos de las medidas no arancelarias (y otros costos comerciales) se acumulan. Esto significa que el efecto de un incremento marginal en los costos comerciales es mucho mayor que si se tratara de una sola transacción internacional. El recuadro D.2 ofrece un ejemplo numérico que ilustra este argumento. Además, la subida del precio en cada etapa incluiría no sólo los costos monetarios del desplazamiento a lo largo de la cadena de suministro, sino también los costos derivados del tiempo de espera (Ferrantino, 2012).

## (c) Medidas relacionadas con los servicios

La metodología empleada para evaluar el impacto de las medidas relativas a los servicios en el comercio es análoga a la utilizada con las mercancías. Además, algunos estudios comerciales han elaborado un enfoque basado en el cálculo de índices de restricción del comercio de servicios (STRI).<sup>14</sup> Estos índices se utilizan en varios estudios para estimar los efectos de las medidas relativas a los servicios en los precios (teniendo en cuenta todos los factores pertinentes que determinan el rendimiento económico de las empresas, a nivel sectorial y de la economía en su conjunto), para diversos sectores de servicios en una amplia muestra de países (McGuire, 2008; François y Hoekman, 2010).

## (i) Estimaciones empíricas

Para una muestra de 78 países y cuatro sectores de servicios, Walsh (2006) determina un equivalente arancelario medio del 72 por ciento para las medidas relativas a los servicios.<sup>15</sup> Guillin (2011) analiza datos correspondientes a 11 sectores de servicios<sup>16</sup> de 63 países y obtiene un equivalente arancelario medio mucho más bajo, de un 40 por ciento aproximadamente. Sin embargo, la comparación de esas estimaciones no es muy significativa porque los estudios utilizan distintas muestras de datos y diferentes parámetros en la especificación econométrica.

Por lo general, diríase que las restricciones del comercio de servicios son mayores en los países en desarrollo que en los países de la OCDE (Walsh, 2006; François *et al.*, 2003; Fontagné *et al.*, 2010). Al propio tiempo, no parece haber una relación sistemática entre esas restricciones y el nivel de desarrollo de un país. Por ejemplo, los trabajos de la Comisión de la Productividad de Australia muestran que algunos países de la OCDE aplican restricciones comparables a los promedios prevalecientes en las principales economías en desarrollo.

Por otra parte, Gootiiz y Mattoo (2009b) constatan que, si bien los países de elevados ingresos están bastante abiertos

## Recuadro D.2: Acumulación de costos comerciales en una cadena mundial de suministro

Supongamos que el valor añadido total necesario para producir un producto es igual a 1. El producto se produce en diversas etapas en “ $n$ ” países, cada uno de los cuales agrega  $(1/n)$  al valor total del producto. Una vez fabricado, el producto se exporta a un destino final, o sea que en conjunto se desplaza “ $n$ ” veces. Digamos que el costo de una medida no arancelaria al desplazar el producto de un país a otro es igual a “ $t$ ” sobre una base *ad valorem*. En consecuencia, en cada etapa el costo “ $t$ ” se añadirá al valor íntegro del producto producido hasta este punto, con inclusión de los anteriores costos comerciales. El costo total del producto (producido en  $n$  etapas) entregado al consumidor final está representado por  $c(n)$ , de modo que:

$$c(1) = (1 + t)$$

$$c(2) = \left(\frac{1}{2}\right) (1 + t)^2 + \left(\frac{1}{2}\right) (1 + t)$$

$$c(3) = \left(\frac{1}{3}\right) (1 + t)^3 + \left(\frac{1}{3}\right) (1 + t)^2 + \left(\frac{1}{3}\right) (1 + t)$$

$$c(n) = \sum_{i=1}^n \frac{1}{n} (1 + t)^i$$

Supongamos que el EAV de una MNA en cada etapa es del 10 por ciento, o sea, “ $t$ ” = 0,1 y  $c(1) = 1,1$ . Al fragmentarse ulteriormente la cadena mundial de suministro, los costos comerciales se acumulan con bastante rapidez:  $c(5) = 1,343$  (un EAV del 34,3 por ciento) y  $c(10) = 1,753$  (un EAV del 75,3 por ciento). Además, los incrementos marginales de los costos comerciales también se acumulan. Por ejemplo, si el EAV de la MNA “ $t$ ” aumenta de 0,1 a 0,2, o sea que se duplica en cada etapa de la cadena de suministro, los costos comerciales a lo largo de la cadena de suministro se duplican con creces, acumulándose más cuanto más fragmentadas estén las cadenas de suministro:  $c(5) = 1,786$  y  $c(10) = 3,115$ .

en general, en las economías en desarrollo hay mucha más variación en cuanto a la restricción del comercio de servicios. Estos autores muestran que algunos países de bajos ingresos de Asia y África están relativamente abiertos, y lo propio cabe decir de algunos países de medianos ingresos de América Latina, África y Europa oriental. En cambio, algunas de las medidas relativas a los servicios más restrictivas se encuentran en las economías en rápido crecimiento de Asia, así como en el Oriente Medio. Según otros estudios, las economías emergentes de Asia aplican medidas relativas a los servicios relativamente proteccionistas (Walsh, 2006; Park, 2002; McGuire, 2008).

Parece ser que las disparidades observadas entre los distintos países en cuanto al grado de restricción causado por las medidas relativas a los servicios pueden depender del sector que se considere. Por ejemplo, el equivalente arancelario de Indonesia en los servicios prestados a las empresas sería más bajo que el de otros países más desarrollados, como el Japón y Corea del Sur, pero más alto en los servicios de construcción (Park, 2002; Guillin, 2011). Asimismo, en un análisis de los países miembros del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) en 1997, McGuire (2008) llegó a la conclusión de que los Estados Unidos, que figuraban entre los mercados menos restringidos para los servicios de telecomunicaciones, eran uno de los mercados más restringidos para los servicios marítimos. Al mismo tiempo, en las economías de medianos ingresos de América del Sur se observaron índices relativamente elevados de restricción para los servicios financieros, aunque los mercados de estos países se contaban entre los menos restringidos para los servicios de distribución, telecomunicaciones y servicios profesionales.

Según una serie de estudios, haciendo un promedio entre países, los servicios de transporte y los servicios prestados a las empresas parecen ser los sectores más abiertos, con un equivalente arancelario medio del 21 y el 28 por ciento respectivamente para las medidas relativas a los servicios. El

sector más protegidos es el de los de construcción, con un equivalente arancelario medio del 58 por ciento (Park, 2002; Fontagné *et al.*, 2010; Guillin, 2011). Sin embargo, en otro estudio la inversión extranjera directa (que es un modo importante del comercio de servicios) en los servicios de transporte figura entre los sectores más restringidos, mientras que el de los servicios de construcción es el menos restringido (UNCTAD, 2006). Estos resultados contradictorios ponen en duda la exactitud y la fiabilidad de las mencionadas estimaciones del grado de restricción de las medidas relativas a los servicios. Esta falta de precisión y de coherencia puede achacarse a diversas limitaciones metodológicas.

### (ii) Limitaciones metodológicas

Cuando se analiza el efecto de restricción del comercio de las medidas relativas a los servicios, un EAV estimado debe tener en cuenta la posible sustitución entre diferentes modos de suministro cuando un modo determinado resulta afectado. Por ejemplo, puede haber un cambio del comercio en el modo 3 (una empresa extranjera que abra sucursales o filiales para prestar servicios en otro país) al comercio en el modo 2 (consumidores o empresas que utilicen un servicio en otros países) en los servicios de educación superior, de resultados de las medidas de restricción de los servicios que afectan al primero de estos modos (Dee, 2010). Esta sustitución de un modo por otro es probable también en el caso de los servicios de seguros (del modo 3 al modo 1, servicios prestados de un país a otro).

Si se quiere obtener un EAV significativo por derivación, deberán tenerse en cuenta también otras intervenciones de política que afecten al efecto de restricción del comercio de una medida relativa a los servicios. Por ejemplo, en el caso de los servicios aéreos internacionales, las empresas pueden responder a los límites a la propiedad impuestos por las cláusulas de retención de los acuerdos sobre servicios aéreos (que afecten al comercio en el modo 3), negociando acuerdos de utilización compartida de códigos. Además, si el modo 3 es

el modo de suministro predominante (como ocurre con las telecomunicaciones, por ejemplo), los elevados costos fijos de la entrada/establecimiento en el mercado no serán captados ni siquiera por el concepto de un "equivalente arancelario".

Por otra parte, las limitaciones metodológicas propias del análisis de los efectos de las medidas no arancelarias en el comercio son aplicables también a las medidas relativas a los servicios. Por ejemplo, dada la falta de transparencia, es difícil observar con precisión las diferentes medidas relativas a los servicios. Este problema se pone de manifiesto cuando se atribuye la diferencia entre las importaciones efectivamente realizadas y las previstas (derivadas de una estimación econométrica) al impacto de las medidas relativas a los servicios. Además, el comercio de servicios puede estar sujeto a múltiples restricciones, y quizás no esté claro cuáles de ellas son económicamente vinculantes y cuáles no lo son. Esta es otra razón, pues, de que la representación de esas MNA como un EAV pueda inducir a error. La utilización de criterios subjetivos para ponderar la importancia relativa de las diversas

medidas cuando se calculan STRI pone de relieve también las dificultades metodológicas inherentes a la estimación de los efectos de las medidas relativas a los servicios en los precios.

Por último, los EAV de las medidas relativas a los servicios, calculados utilizando corrientes del comercio de servicios, no tienen en cuenta los efectos indirectos de esas medidas en el comercio de mercancías. Es probable que estos efectos sean marcados, por las complementariedades existentes entre las mercancías y los servicios (véase el recuadro D.3). Por ejemplo, una medida relacionada con los servicios que restrinja el comercio y la competencia en los servicios de transporte y los servicios logísticos tendrá un impacto negativo en el comercio de mercancías. Sin embargo, esto no se tiene en cuenta cuando se calculan EAV de medidas relativas a los servicios utilizando solamente las corrientes del comercio de servicios. La función que desempeña el comercio de servicios en las cadenas mundiales de suministro confiere importancia a este problema (véase la sección B.3).<sup>17</sup>

#### Recuadro D.3: Complementariedades entre el comercio de servicios y el comercio de mercancías

Los datos indican que la competitividad de las exportaciones en los sectores manufactureros como la maquinaria, los vehículos automóviles, los productos químicos y el equipo eléctrico, guarda una relación positiva con las entradas de inversión extranjera directa y las importaciones de servicios prestados a las empresas (François y Woerz, 2008) y se ve negativamente afectada por las reglamentaciones que obstaculizan este comercio (Nordås, 2010). Existen varios mecanismos que explican esta complementariedad entre el comercio de servicios y el comercio de mercancías.

Un primer mecanismo es el constituido por los enlaces de transporte y logística. Los servicios de transporte y de viajes representan casi la mitad del comercio transfronterizo de servicios y constituyen el insumo más importante de servicios directos para el comercio internacional de mercancías. Por ejemplo, Yeung *et al.* (2012) constataron que las empresas manufactureras chinas que utilizan a terceros como proveedores de logística (principalmente de Hong Kong, China) tienden a obtener mejores resultados en los mercados de exportación que las empresas que efectúan la logística ellas mismas, o la adquieren localmente. Los datos disponibles indican también que las medidas que restringen el comercio y la competencia en los servicios de transporte y logística tienen un impacto negativo en los resultados del comercio de mercancías. El dominio del mercado en la industria del transporte marítimo, por ejemplo, eleva los costos comerciales, sobre todo para los países en desarrollo (Hummels *et al.*, 2009).

En segundo lugar, los bienes y servicios están muchas veces agrupados en los mercados finales. Los servicios de posventa, por ejemplo, son importantes para toda una serie de bienes duraderos como los automóviles. Es cada vez más frecuente que los motores de aviones, las impresoras, las máquinas expendedoras y otros equipos se alquilen o arrienden con un contrato de servicios. Otra tendencia reciente es la de considerar las mercancías principalmente como una plataforma de los servicios. Los teléfonos móviles, por ejemplo, suelen venderse por una cantidad simbólica a condición de que los clientes firmen un contrato de servicios por un período fijo. Cuando los bienes y los servicios son complementarios o están agrupados, las medidas relacionadas con los servicios afectan también en alto grado a la mercancía de que se trate (Lodefalk, 2010). Hay datos que indican que las empresas manufactureras de Suecia y el Reino Unido (y también las empresas mineras y petrolíferas del Reino Unido) se dedican intensamente al comercio de servicios, y que la proporción de los servicios en sus ingresos totales ha aumentado con el tiempo (Lodefalk, 2010; Breinlich y Criscuolo, 2011).

En tercer lugar, el papel de los intermediarios (minoristas y mayoristas) hace que la complementariedad entre el comercio de bienes y el comercio de servicios en el comercio internacional sea aún mayor.<sup>18</sup> Bernard *et al.* (2010) han constatado que el 35 por ciento de los exportadores estadounidenses son mayoristas, y representan el 10 por ciento del valor de las exportaciones de los Estados Unidos. Más del 25 por ciento de los exportadores italianos son intermediarios, y representan el 10 por ciento del valor de las exportaciones de Italia.<sup>19</sup> Intermediarios tales como los principales minoristas multinacionales tienden a obtener sus productos directamente de los fabricantes o los agricultores, y de ordinario disponen de un servicio centralizado de abastecimiento que sirve a todos los establecimientos de venta, a nivel mundial o regional. De ahí que estos intermediarios tiendan a contribuir al aumento del comercio de bienes de consumo entre su país de origen y los países donde se encuentran sus asociados.<sup>20</sup>

La concentración del mercado en un sector que comprenda intermediarios puede afectar también al comercio de mercancías. Por ejemplo, si se produce una apertura del comercio, los minoristas con un dominio significativo del mercado pueden no transmitir la reducción de los costos comerciales a los consumidores (François y Wooton, 2010). Al mismo tiempo, la heterogeneidad de las reglamentaciones (por ejemplo, las diferencias en las normas relativas a los productos, y en las prescripciones de etiquetado y reciclado) pueden imponer costos considerables a los minoristas, al exigirles que modifiquen los productos para cada destino.<sup>21</sup>

## 2. Distinción de los efectos en el comercio de las medidas OTC/MSF y de la reglamentación nacional en la esfera de los servicios

La presente sección trata de las medidas OTC/MSF y la reglamentación nacional equivalente en la esfera de los servicios, y en ella se pasa revista a los conocimientos actuales acerca de los efectos de esas medidas en las corrientes comerciales. Un motivo para prestar atención a este subconjunto de medidas es que la teoría económica no ofrece predicciones simples de sus efectos en el comercio. Por lo tanto, la evaluación de estos efectos es una operación empírica. En cambio, la teoría económica proporciona orientaciones claras sobre los efectos comerciales de otras medidas no arancelarias; por ejemplo, los contingentes de importación reducen las importaciones, los derechos de exportación reducen las exportaciones y las subvenciones a la exportación aumentan las exportaciones.

Otra característica propia de esas medidas es que, en general, se considera que tienen un importante componente de costos fijos, lo que las diferencia significativamente de los aranceles. Por ejemplo, la adaptación de un producto a nuevas prescripciones técnicas puede exigir una inversión inicial independiente del nivel de las exportaciones. No obstante, la presencia de un costo fijo para entrar en un mercado puede no tener los mismos efectos en el comercio que los aranceles, y este aspecto merece atención.

En particular, en la presente subsección se considera el modo en que las medidas OTC/MSF y la reglamentación nacional de los servicios afectan al volumen del comercio y a las decisiones sobre la eventual exportación a un determinado mercado. También se considera si esas medidas afectan de manera distinta a los países en desarrollo y a los países desarrollados, y si estos efectos son diferentes según el sector y según la empresa. Siempre que ha sido posible se ha destacado el impacto de esas medidas en el comercio en los sectores en los que el proceso de producción está fragmentado. Por último, se ha procurado distinguir entre el impacto de las medidas propiamente dichas y el impacto del modo en que se aplican.

La teoría económica y la investigación empírica correspondiente no distinguen, por lo general, entre medidas OTC/MSF obligatorias y no obligatorias, y el término "norma" se utiliza con frecuencia para designar a las dos. A falta de una previsión teórica de los diferentes impactos de las medidas obligatorias y no obligatorias – incluso cuando se utilizan bases de datos que contienen solamente normas no obligatorias, o normas obligatorias – los resultados se interpretan en términos más generales como el impacto de las medidas OTC/MSF.

Sin embargo, la literatura económica empírica distingue claramente entre normas nacionales o normas propias de un país (normas que se diferencian de las de otros países) y normas compartidas (normas que son idénticas o equivalentes a las de otro país, incluidas las normas internacionales y regionales). La distinción se hace para determinar el impacto de la armonización de las medidas OTC/MSF en el comercio. El examen de la literatura realizado en la presente sección sigue este planteamiento.

En lo referente a los servicios, la literatura económica suele considerar los índices globales de restricción de la reglamentación nacional, e incluye medidas que exceden de los límites del presente informe. En el examen de los estudios pertinentes que figura a continuación se hace hincapié en una laguna importante de los actuales trabajos empíricos.

### (a) Efecto global en el comercio

Cuando se estudian los efectos de las medidas OTC/MSF en el comercio, lo mejor sería que las pruebas empíricas distinguiesen entre los diferentes tipos de medidas. Esto es así porque las medidas OTC/MSF afectan al comercio por diferentes canales.

Por ejemplo, la implantación de un reglamento sobre la inocuidad de un producto aumentará los costos de producción, pero también puede dar una señal importante de la calidad del producto, contribuyendo así a promover la competitividad de los productos que respondan a normas estrictas. Las reglamentaciones sobre la inocuidad de los productos aumentan la confianza en la calidad de los productos extranjeros, reduciendo los costos de transacción y promoviendo el comercio. El que estos efectos se plasmen en un aumento de las importaciones o de las exportaciones dependerá del efecto de la medida en los costos relativos de los productos nacionales o extranjeros, y de la voluntad de los consumidores de pagar precios más altos por productos más inocuos.

Otro ejemplo es el de las normas sobre compatibilidad. En las industrias de red, en las que el valor de los productos aumenta con el número de consumidores y de productos complementarios, es probable que las normas de compatibilidad den lugar a un aumento del comercio. De no haber esas normas, estos mercados podrían suministrar un número excesivo de variedades y las redes podrían seguir siendo demasiado pequeñas. Por regla general, en esos mercados las normas son voluntarias y pueden ayudar a los consumidores a adquirir información sobre las preferencias en el extranjero, y a los productores a coordinar con más eficiencia sus actividades. No obstante, esta previsión general debe ir acompañada de una reserva, ya que las normas de compatibilidad también pueden reflejar una conducta contraria a la competencia.

Excepto para las reglamentaciones ambientales y sobre la inocuidad de los alimentos, la literatura sobre comercio existente no distingue entre los diferentes tipos de medidas (por ejemplo, si responden a preocupaciones sobre la inocuidad o la compatibilidad, o si definen las características de un producto o de un procedimiento de prueba). En general, los autores se han basado en un índice de actividades de normalización, de ordinario el número de normas o el número de medidas técnicas que mantiene un país. Se ha prestado más atención a la relación entre esta medición global de las medidas OTC/MSF y las corrientes comerciales, o en el impacto de esas medidas en el alza de los costos.

A pesar de esas limitaciones, los trabajos empíricos existentes llegan a la conclusión de que a nivel agregado no puede establecerse una relación entre las medidas OTC/MSF y el descenso del comercio. Por ejemplo, en un estudio pionero sobre la relación existente entre las normas y los resultados agregados del comercio, Swann *et al.* (1996) llegaron a la

conclusión de que las normas promueven el comercio. Estos autores estimaron que un aumento del 10 por ciento en el número de normas específicas de países (a diferencia de las normas "compartidas")<sup>22</sup> aumentó las importaciones del Reino Unido procedentes del resto del mundo en un 3,3 por ciento, y las exportaciones en un 2,3 por ciento. Con una diferente especificación del modelo, pero el mismo conjunto de datos, Temple y Urga (1997) constataron un efecto insignificante de las normas en el comercio. Aunque los dos estudios no llegaron a las mismas conclusiones, en ambos casos se impugnó la opinión predominante de que las normas nacionales restringen el comercio.

Hay muy pocos estudios sobre las prescripciones y los procedimientos en materia de licencias y títulos de aptitud, o sobre las normas técnicas en el sector de los servicios. El único estudio que trata de medir los efectos de esta reglamentación nacional podría ser el de Kox y Nordås (2007). En la primera parte, los autores utilizan un índice de reglamentación de los mercados de productos (PMR)<sup>23</sup> basado en determinados indicadores que, a su juicio, "abarcan más que ningún otro los tipos de reglamentación mencionados en el párrafo 4 del artículo VI [del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios]", es decir la reglamentación nacional como se define en el presente informe. Mientras que los efectos en el comercio de servicios en general (que abarca los modos 1 y 2, y el modo 4, personas que viajan desde su propio país para prestar servicios en otro) estimado por este índice PMR reconstruido es negativo, el coeficiente estimado del "sistema de licencias y permisos" (que en su mayor parte está estrechamente relacionado con la reglamentación nacional a que se refiere el párrafo 4 del artículo VI del AGCS) es positivo, aunque pequeño.

En otras palabras, se ha constatado que los procedimientos de licencias onerosos aumentan el comercio de servicios. Una posible explicación es que los procedimientos en materia de licencias restrictivos incitan a la sustitución de un modo por otro entre las exportaciones y la inversión extranjera directa (IED). La conclusión según la cual el carácter riguroso del indicador "sistema de licencias y permisos" reduce las entradas y salidas de IED confirma esta opinión. En la segunda parte del estudio, Kox y Nordås (2007) utilizan índices de reglamentación de la banca elaborados por el Banco Mundial (Barth *et al.*, 2008). Estos índices muestran que la reglamentación destinada a garantizar normas adecuadas (como normas contables y estados financieros transparentes) guarda una relación positiva con el comercio transfronterizo y la IED en el ámbito de los servicios financieros.<sup>24</sup>

## (b) Diferencias entre sectores y países

Estudios basados en datos comerciales desagregados muestran que el efecto de las medidas OTC/MSF depende del tipo de sector. Uno de estos estudios es el de Moenius (2004). Utilizando un modelo de gravedad<sup>25</sup> para evaluar el impacto de las normas nacionales en el comercio, para un conjunto de datos que abarca 471 sectores a nivel de 4 dígitos de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI) y el comercio bilateral de 12 países desarrollados, este autor llega a la conclusión de que las normas específicas sobre las importaciones afectan negativamente a éstas en los sectores no manufactureros (o sea, los alimentos, las bebidas, las materias primas y los combustibles minerales), pero tienen un efecto positivo

sobre las importaciones en el sector manufacturero (incluidas las de petróleo, productos químicos, manufacturas y maquinarias).

Moenius interpreta los resultados en el sentido de que las normas, al proporcionar a los exportadores información valiosa sobre las preferencias del mercado, reducen los costos de transacción aunque impongan costos de adaptación. En sectores más diferenciados, como algunos sectores manufactureros (por ejemplo, los sectores de alta tecnología), los costos de información pueden ser elevados. Por consiguiente, el efecto de reducción de los costos de información contrarresta el efecto de aumento de los costos de adaptación, y el comercio se incrementa.

Las conclusiones de Moenius (2004) están corroboradas por varios estudios. Por ejemplo, Blind (2001) constata un efecto positivo y significativo de las normas en el comercio de "instrumentos de medición y prueba", conclusión a la que llega también Moenius (2006) para los "productos eléctricos". Utilizando información sobre las medidas notificadas de conformidad con los Acuerdos MSF y OTC, Disdier *et al.* (2008b) constatan un impacto general de las medidas MSF y OTC en el comercio de productos agropecuarios.

Fontagné *et al.* (2005) examinan en particular las medidas OTC/MSF relativas al medio ambiente notificadas (véase el recuadro D.4) y también tienden a constatar un efecto positivo de esas medidas en el comercio de manufacturas, pero un efecto negativo en el comercio de alimentos frescos y elaborados. Más recientemente, Li y Beghin (2012) llevaron a cabo un análisis de 27 trabajos que utilizan ecuaciones de gravedad para estimar el efecto de las medidas OTC/MSF en el comercio. Estos autores llegan a la conclusión de que es menos probable que las estimaciones de los efectos comerciales de esas medidas en las industrias agrícola y alimentaria sean positivas que en otros sectores.

De conformidad con la conclusión general sobre el efecto negativo de las medidas OTC/MSF en el comercio de productos agropecuarios, los trabajos al respecto que utilizan límites máximos de residuos (LMR) de plaguicidas como indicador de la rigurosidad de las medidas sanitarias y fitosanitarias constatan sistemáticamente un efecto negativo de los LMR en las importaciones. Otsuki *et al.* (2001) observan un efecto negativo de la norma de la UE sobre la aflatoxina en las exportaciones de países africanos. En particular, estos autores estiman que el paso de la norma del Codex Alimentarius, establecido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Organización Mundial de la Salud, a la norma uniforme más estricta de la Comisión Europea, redujo las exportaciones africanas de cereales, frutos secos y nueces a Europa en 670 millones de dólares EE.UU. Wilson y Otsuki (2004) constatan un efecto similar de los niveles LMR para los clorpirifos en las exportaciones de bananos de América Latina, Asia y África a los países de la OCDE.

Chen *et al.* (2008) han observado un efecto negativo de las reglamentaciones en la utilización de plaguicidas y alimentos medicados para peces en las exportaciones chinas de verduras frescas, pescado y productos acuáticos entre 1992 y 2004. En particular, estos autores llegan a la conclusión de que la aplicación de una medida un 10 por ciento más rigurosa en el nivel de los plaguicidas (alimento medicado

para peces) redonda en una disminución del 2,8 (2,7) por ciento de las exportaciones de productos vegetales (pescados y productos acuáticos).

Varios estudios demuestran que los eventuales efectos negativos de las medidas OTC/MSF en el comercio se concentran principalmente en las exportaciones de países en desarrollo a países desarrollados. En cambio, estas medidas no obstaculizan de manera significativa las exportaciones de países desarrollados a otros países desarrollados.<sup>26</sup>

Por ejemplo, en su examen de las medidas sanitarias y fitosanitarias, Anders y Caswell (2009) llegaron a la conclusión de que los efectos eran muy distintos según se tratase de países desarrollados o países en desarrollo. Estos autores estimaron el impacto causado en el comercio entre 1990 y 2004 por el requisito obligatorio en los Estados Unidos de efectuar un "análisis de peligros y puntos de control crítico" (APPCC)<sup>27</sup> para los pescados y mariscos. Todos los exportadores experimentaron una reducción de las importaciones estadounidenses de esos productos. Las medidas sanitarias y fitosanitarias causaron una pérdida del valor comercial de 11,4 millones a 30,6 millones de dólares. El impacto en el conjunto de los países en desarrollo representó una reducción del valor de las exportaciones del 0,9 por ciento con las normas de APPCC, mientras que los países desarrollados como grupo salieron beneficiados de la medida.

No obstante, hay una amplia variación entre los países en desarrollo. Anders y Caswell (2009) constataron que los mayores exportadores de pescados y mariscos habían aumentado su participación en el comercio con los Estados Unidos, mientras que los exportadores más pequeños habían

perdido terreno. Había países en desarrollo tanto en el grupo de beneficiados como en el de perjudicados. El impacto de las medidas MSF en el comercio parece depender en parte del tamaño del exportador. De modo análogo, examinando los efectos comerciales de las medidas MSF y OTC notificadas que habían adoptado los Estados Unidos, la Unión Europea, el Japón, el Canadá, Australia y Suiza, Disdier *et al.* (2008a) constataron un efecto negativo general en las exportaciones totales de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), América Latina y Asia. Mientras que las exportaciones de los países ACP parecen haber sido afectadas muy negativamente por estas medidas, el impacto en los países asiáticos no es estadísticamente significativo.

La investigación empírica sobre las reglamentaciones nacionales de los servicios no ha considerado si estas medidas afectan de manera distinta a los países según sean desarrollados o en desarrollo. Esto es debido principalmente a la falta de datos sobre las medidas relacionadas con los servicios en los países en desarrollo. En lo relativo a las diferencias entre sectores, el mencionado estudio de Kox y Nordås (2007) llega a la conclusión de que la reglamentación es más importante para los "otros servicios prestados a las empresas" (incluidos los servicios jurídicos, la contabilidad, la arquitectura y la ingeniería) que para los "servicios totales" (medidos con arreglo al comercio total en los modos 1, 2 y 4). Esto confirma el importante papel que desempeñan los servicios prestados a las empresas en las cadenas de producción y el hecho de que, cuando el proceso de producción está fragmentado entre los países, un incremento marginal de los costos comerciales puede tener un impacto amplificado en los costos comerciales globales (véase la sección D.1 y el recuadro D.2).

#### Recuadro D.4: Medidas relacionadas con el medio ambiente

Uno de los problemas básicos de la reglamentación ambiental es que en un mundo en el cual las reglamentaciones de los países no son igualmente rigurosas y la contaminación de las industrias difiere en intensidad, las empresas más contaminantes ubican la producción en los países menos reglamentados. Así pues, los productos más contaminantes son exportados por los países menos reglamentados e importados por los países que tienen reglamentaciones más estrictas.

En su estudio del efecto de las reglamentaciones ambientales en las actividades manufactureras de los Estados Unidos, Jaffe *et al.* (1995) encontraron pocas pruebas empíricas de que las diferencias en las reglamentaciones ambientales afectaran a las corrientes internacionales de comercio e inversión.

Estudios más recientes han tratado de explicar esta conclusión examinando datos más desagregados y considerando con más detenimiento las variaciones de la muestra. La conclusión general es que el impacto de la reglamentación ambiental en el comercio varía según el país y el sector. Por ejemplo, Ederington *et al.* (2005) sostienen que las reglamentaciones ambientales surten efectos más marcados en la estructura del comercio entre las economías desarrolladas y en desarrollo que en la del comercio entre países desarrollados.

Utilizando datos de 21 países de la OCDE y un modelo de gravedad del comercio acompañado de un indicador de la reglamentación ambiental estricta, van Beers y van den Bergh (1997) llegaron a la conclusión de que una reglamentación ambiental estricta no aumenta las importaciones. No obstante, si bien estos autores no constataron que las reglamentaciones ambientales en las industrias muy contaminantes tuvieran un efecto general significativo en las exportaciones, sí determinaron que esas medidas surten un efecto significativo y negativo en las industrias muy contaminantes basadas en recursos (que son menos móviles desde el punto de vista geográfico). La conclusión según la cual las normas ambientales más estrictas tienen un impacto negativo en las exportaciones de industrias muy contaminantes se ve confirmada también en el estudio de Otsuki *et al.* (2001).

En su examen de las medidas relacionadas con el medio ambiente notificadas en virtud de los Acuerdos MSF y OTC, Fontagné *et al.* (2005) llegaron a la conclusión de que estas medidas tienden a restringir el comercio de alimentos frescos y elaborados de los países en desarrollo y los países menos adelantados. En cambio, las exportaciones de los países desarrollados no están restringidas. Por otra parte, esas reglamentaciones ambientales no tienen ningún efecto significativo en la mayoría de los productos manufacturados, o si lo tienen es positivo, y esta constatación es válida para los países en todas las fases de desarrollo.

### (c) Volumen del comercio y diversificación de los mercados de exportación

La literatura económica examina las medidas OTC/MSF en el sector de las mercancías y la reglamentación nacional equivalente en el sector de los servicios como costos fijos posibles de entrada en un mercado, es decir, el costo inicial que conlleva el acceso a un mercado (Baldwin, 2000 y 2005, y Deardorff y Stern, 2008; Kox y Lejour, 2005). Por ejemplo, es posible que haga falta una elevada inversión inicial para que una empresa pueda cumplir determinadas normas extranjeras, pero cuando se haya adquirido la nueva tecnología tal vez no haya costos variables adicionales.<sup>28</sup> Asimismo, una prescripción en materia de títulos de aptitud o de certificación para el personal que presta el servicio puede conllevar un costo fijo inicial de obtención de los títulos de aptitud o la certificación, pero ningún otro costo variable.

Como se examina en la sección B, suponiendo la existencia de costos fijos de entrada en un determinado mercado, los modelos de comercio con empresas heterogéneas muestran que sólo exportarán las empresas más productivas de un sector. La disminución de los costos comerciales da lugar a la expansión de las empresas exportadoras más productivas. Las empresas más productivas se introducen en los mercados de exportación, mientras que las empresas de baja productividad se contraen o salen del mercado. En esos modelos, el volumen del comercio entre dos países cambia porque las empresas exportadoras ya establecidas expanden su comercio (aumentando así el llamado margen intensivo del comercio) y también porque las nuevas empresas se introducen en los mercados extranjeros (aumentando así el margen extensivo del comercio).<sup>29</sup>

Se sabe relativamente poco del modo en que las medidas OTC/MSF afectan a las distintas empresas y, en particular, a sus decisiones de exportar. Para esclarecer esta cuestión, el análisis que viene a continuación estudia la decisión de las empresas de exportar a un mercado y el volumen de sus exportaciones.<sup>30</sup> La ventaja de utilizar datos a nivel de empresa es que nos permite distinguir entre el número de variedades exportadas por las empresas, el número de empresas exportadoras y el valor de las exportaciones realizadas por las empresas.

Para medir el rigor de las medidas de reglamentación, el estudio utiliza la base de datos sobre preocupaciones comerciales específicas planteadas por los Miembros de la OMC en los comités MSF y OTC.<sup>31</sup> Aunque las bases de datos que se utilizan típicamente<sup>32</sup> para captar el impacto de las medidas OTC/MSF incluyen tanto medidas que restringen el comercio como medidas que no lo restringen, esta base de datos sólo contiene información sobre las medidas que se consideran un obstáculo potencial al comercio. Un país no planteará una preocupación si no ve en la medida un obstáculo al comercio.<sup>33</sup>

Basándose en datos aduaneros de empresas francesas<sup>34</sup> correspondientes a los años 1995 a 2005, el estudio utiliza un modelo de gravedad del comercio para evaluar el efecto de las medidas MSF y OTC planteadas como preocupaciones comerciales específicas sobre los resultados de exportación de las empresas. Se supone que las exportaciones de las empresas vienen determinadas por factores de la demanda (como los ingresos), factores de la oferta (como la productividad sectorial), costos comerciales (como la distancia) y una variable adicional que indica el rigor de las medidas MSF y OTC.<sup>35</sup>

Aunque son necesarias más investigaciones para poner a prueba la solidez de los resultados, las conclusiones preliminares muestran que las medidas OTC/MSF planteadas como preocupaciones en los comités de la OMC tienen que ver con un descenso del comercio. En particular, las medidas OTC/MSF planteadas como preocupaciones comerciales específicas parecen reducir el valor de las exportaciones. El efecto en el número de empresas exportadoras no son estadísticamente significativos, pero el signo de los coeficientes es negativo (véanse los resultados de las estimaciones en los cuadros D.1 y D.2 del apéndice).

Otros estudios llegan también a la conclusión de que las medidas OTC/MSF tienen un efecto negativo en la diversificación del mercado de exportaciones. En un estudio (no a nivel de empresa) sobre las exportaciones de textiles, vestido y calzado, Shepherd (2007) muestra que a un aumento del 10 por ciento en el total de medidas OTC/MSF de la Unión Europea corresponde un descenso del 6 por ciento aproximadamente en la variedad de productos de las exportaciones a la UE (medido como el número de productos de 6 dígitos del SA comprendidos en un sector de 2 dígitos del SA).

Utilizando datos de una encuesta del Banco Mundial sobre las medidas OTC, Chen *et al.* (2006) constataron que las medidas OTC/MSF impiden la entrada de exportadores de países en desarrollo en mercados desarrollados. Estos autores estiman en particular que esas medidas reducen en un 7 por ciento la probabilidad de que las empresas exporten a más de tres mercados. No obstante, el estudio se basa en una muestra de sólo 619 empresas situadas en 17 países en desarrollo. La medición de un obstáculo técnico al comercio se basa en que las empresas respondan "sí" a la pregunta "¿Han afectado las normas de calidad/rendimiento a su capacidad de exportar productos?". En otras palabras, este estudio llega a la conclusión de que las empresas que afirman que las medidas OTC/MSF son un obstáculo para el comercio tienden a exportar a menos mercados.<sup>36</sup>

También hay algunas indicaciones de que los efectos de las medidas OTC/MSF en la diversificación de los mercados de exportación cambian según el tipo de empresa. Las normas y los reglamentos técnicos (si no están armonizadas) parecen ser especialmente dañinos para el comercio en el caso de las empresas que importan insumos. De hecho, las empresas que practican la externalización parecen tener menos probabilidades de diversificar sus mercados de exportación que las empresas que no la practican. Ello puede deberse a que cuando se producen los insumos no se conoce su destino último, y por consiguiente quizás no satisfagan los requisitos técnicos impuestos en el mercado del producto final (Chen *et al.*, 2006).

Por otra parte, las medidas OTC/MSF parecen afectar aún más negativamente a la entrada en el mercado de las pequeñas empresas. Centrándose en el sector de la electrónica, Reyes (2011) examina la respuesta de las empresas manufactureras de los Estados Unidos a la armonización de las normas sobre productos de la UE con las normas internacionales. Este autor constata que la armonización incrementa la entrada de empresas, y que el efecto es más marcado para las empresas estadounidenses que ya exportan a países desarrollados, pero no a la Unión Europea. Como era de esperar, estas empresas son más pequeñas por término medio que las empresas que ya exportan a la Unión Europea. Maertens y Swinnen (2009) concentran su estudio en el Senegal y muestran que las

exportaciones de hortalizas han aumentado mucho a pesar del mayor número de requisitos sanitarios, lo que ha dado lugar a un importante aumento de los ingresos y a la reducción de la pobreza. No obstante, la adopción de reglamentos alimentarios más estrictos también ha provocado un cambio en el perfil de los exportadores, que antes eran pequeños agricultores y ahora son productores integrados en gran escala.

En general, los estudios a nivel de empresa indican un efecto negativo de las medidas OTC/MSF en el comercio, por la disminución del volumen de comercio por empresa y también por la reducción de la entrada a los mercados. Este resultado puede explicarse en parte por el tipo de variable utilizada en algunos de esos estudios para las medidas OTC/MSF, que tienden a captar solamente las medidas restrictivas. Además, hay algunas indicaciones de que las medidas OTC/MSF son especialmente restrictivas para el comercio de las pequeñas empresas y las empresas que externalizan. Sin embargo, hacen falta más investigaciones para entender cómo varían estos resultados entre los sectores y las empresas.

No existe ningún estudio a nivel de empresa que considere específicamente los efectos de la reglamentación nacional (en el sentido estricto de la definición dada en el párrafo 4 del artículo VI del AGCS) en la entrada en los mercados de exportación para los servicios. Utilizando datos agregados, Kox y Nordås (2007) llegan a la conclusión de que los factores determinantes de la entrada en el mercado y el volumen del comercio son en gran parte los mismos. En particular, las reglamentaciones nacionales destinadas a garantizar normas más estrictas de calidad de los servicios financieros (normas de contabilidad y transparencia de los estados financieros) parecen estar relacionadas a la vez con un aumento de los valores de exportación y de la entrada. Sin embargo, las pruebas disponibles respecto de los servicios son insuficientes para extraer conclusiones de orden general.

#### (d) ¿Es importante la evaluación de la conformidad para el comercio de mercancías?

Por evaluación de la conformidad se entiende la prueba, inspección y certificación, así como la declaración de conformidad de los proveedores.<sup>37</sup> Los procedimientos de evaluación de la conformidad son necesarios para alcanzar importantes objetivos de política, como la protección de la salud y la seguridad de los consumidores. Sin embargo, también pueden ser obstáculos innecesarios al comercio cuando causan duplicaciones, son ineficientes o se aplican de un modo discriminatorio.

El cumplimiento de los requisitos de prueba, inspección y certificación establecidos en determinadas medidas OTC/MSF entraña costos. Estos costos son necesarios porque garantizan el cumplimiento de la norma exigida. Sin embargo, también pueden ser un obstáculo innecesario al comercio cuando los proveedores extranjeros son competentes para proporcionar el nivel requerido de seguridad de manera económica, pero el país importador no reconoce esta competencia. Lo ideal sería que, la certificación de la conformidad se llevase a cabo una sola vez de un modo económico, y fuera reconocida en todas partes. Sin embargo, en muchos países ni siquiera la existencia de una infraestructura técnica que funciona adecuadamente conduce automáticamente a una única evaluación de la conformidad, lo que aumenta innecesariamente los costos de transacción (véase la sección B.1).<sup>38</sup>

Existen varias dimensiones de los costos de evaluación de la conformidad. No se trata solamente de que los derechos pagaderos por las pruebas, la inspección o la certificación puedan ser innecesariamente altos. Los costos innecesarios se derivan también del hecho de que los exportadores tienen que cumplir prescripciones de prueba y certificación en cada uno de los países a los que exportan. Aunque los países importadores utilicen normas de productos armonizadas a nivel internacional – o acepten como equivalentes las normas de otro país –, es posible que sigan aplicando sus propias prescripciones en materia de evaluación de la conformidad. Esto puede aumentar considerablemente los costos de la exportación, tanto más cuanto que los exportadores corren el peligro de que el país importador rechace las mercancías una vez expedidas.

Cuando hay grandes diferencias entre las prescripciones sobre evaluación de la conformidad de los distintos países y los procedimientos son opacos, las empresas pueden verse obligadas a asumir costos adicionales resultantes de la obtención de la información necesaria, y a rediseñar los productos para satisfacer las normas y prescripciones de evaluación de la conformidad de los diferentes países.

Además, los procedimientos de evaluación de la conformidad prolongados conllevan costos adicionales por concepto de ingresos de ventas no percibidos mientras se está examinando el producto. Para algunos productos sensibles al tiempo, como los productos textiles y las prendas de vestir y los productos de alta tecnología con un breve ciclo vital, las demoras pueden afectar gravemente a la rentabilidad y a la penetración en el mercado.

Los costos de la evaluación de la conformidad no se han cuantificado sistemáticamente porque algunos aspectos, como los costos de oportunidad de las ventas perdidas son difíciles de medir. Sin embargo, la medida en que los costos de evaluación de la conformidad se perciben como un obstáculo al comercio se desprende claramente de varias encuestas y estudios monográficos (véase el recuadro D.5).

Poco se sabe del impacto de los procedimientos de evaluación de la conformidad en el comercio. Un estudio de Chen *et al.* (2006) sobre una muestra de países en desarrollo afirma que las cuestiones de la evaluación de la conformidad obstaculizan en gran medida el comercio. Apoyándose en datos de encuestas a nivel de empresa, estos autores constatan que las empresas que responden afirmativamente a las preguntas "¿Han reducido los procedimientos de prueba su capacidad de exportar productos?", y "¿Tiene dificultades para obtener información sobre las reglamentaciones aplicables en los países de la lista?" son mucho menos propensas a exportar. Estos autores han constatado también que los procedimientos de prueba son especialmente onerosos para las empresas agrícolas.

Es muy probable que el impacto de los procedimientos de evaluación de la conformidad en el comercio varíe según los sectores. Según la encuesta de la OCDE (1999), incluso la naturaleza de los costos de la evaluación de la conformidad es distinta según los productos, dependiendo de sus características técnicas. El equipo de terminales de telecomunicaciones y los componentes de los vehículos automóviles, por ejemplo, han de ser aprobados antes de poder exportarse. En el caso de los productos lácteos, cada expedición individual debe ser analizada antes de la exportación y/o en el puerto de entrada. Así pues, los

#### Recuadro D.5: Procedimientos de evaluación de la conformidad comunicados como obstáculos al comercio: algunos ejemplos seleccionados

El hecho de que los costos de evaluación de la conformidad se consideren importantes obstáculos al comercio se infiere claramente de varias encuestas. En la encuesta empresarial del Centro de Comercio Internacional (ITC) sobre las medidas no arancelarias (véase la sección C.2), las prescripciones de certificación y prueba de productos y las prescripciones de inspección aplicadas en los países importadores son objeto de más de la mitad de las reclamaciones de las empresas acerca de medidas OTC/MSF en los 11 países en desarrollo analizados.

Los costos de certificación aparecen también como un obstáculo importante al comercio en una encuesta sobre los efectos de las normas privadas relacionadas con las cuestiones sanitarias y fitosanitarias que realizó la Secretaría de la OMC (véase G/SPS/GEN/932/Rev.1). Diecisiete encuestados, de un total de 22, hicieron referencia a los altos costos de certificación. Otro dato de la encuesta es que los exportadores de los países en desarrollo consideran que el cumplimiento de normas privadas es un requisito previo para exportar a un gran número de mercados de países desarrollados.

Los costos de cumplimiento de las normas privadas son elevados, y están muy influidos por el costo de certificación. Aunque los costos de certificación varían según el sector, los ejemplos facilitados indican que el precio medio anual de certificación puede situarse entre 2.000 y 8.000 dólares para una norma privada. Además, los países comunican costos significativos resultantes del prolongado proceso que es necesario para cumplir las prescripciones de las normas privadas, y especialmente los análisis microbiológicos y químicos, por no hablar de la dificultad de encontrar laboratorios acreditados con técnicas adecuadas de detección. Estos costos aumentan significativamente cuando las pruebas deben realizarse en el extranjero. En general, se estima que estos costos son un importante impedimento al comercio para los productores en pequeña escala que, de resultados de ellos, quedan excluidos de las cadenas de producción.

Los costos de las pruebas y la certificación también parecen ser un importante obstáculo al comercio para las exportaciones de los países desarrollados. El 2011 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers (INTE Report), un estudio anual realizado por el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales para identificar los obstáculos extranjeros a las exportaciones estadounidenses, ofrece varios ejemplos de ello. Por ejemplo, en el informe se afirma que "Tailandia impone derechos de inspección de la inocuidad de los alimentos en forma de tasas por los permisos de importación a todos los envíos de carne no cocinada. Actualmente, estas importaciones deben abonar un derecho de 5 baht por kilo (aproximadamente 160 dólares por tonelada) para la carne roja (carne de buey, carne de búfalo, carne de cabra, carne de cordero y carne de cerdo) y para los despojos, y de 10 baht por kilo (320 dólares por tonelada) para la carne de aves de corral. Los derechos pagaderos por las inspecciones de carne nacional son muy inferiores y se perciben en forma de un derecho de sacrificio o de matadero. Los derechos son de 5 dólares la tonelada para la carne de vacuno nacional; 21 dólares la tonelada para las aves de corral; 16 dólares la tonelada para la carne de cerdo y 0 dólares para los despojos".

Los procedimientos de certificación prolongados también pueden ser obstáculos importantes al comercio. Por ejemplo, en el informe NTE de 2011 se exponen las preocupaciones de la industria estadounidense por los prolongados procedimientos de aprobación de los nuevos productos farmacéuticos en Hong Kong, China, que hacen imposible colocar a tiempo los productos en el mercado. El informe NTE se refiere también a la preocupación que causan "las licencias de importación no automáticas (del Paraguay) para los productos de higiene personal, productos cosméticos, perfumes y artículos de tocador, textiles y vestido, insecticidas, productos agroquímicos y aves de corral. La obtención de una licencia requiere un examen por el Ministerio de Industria y Comercio, y a veces por el Ministerio de Salud. Es un proceso lento, que lleva hasta 30 días para las mercancías que necesitan un certificado sanitario. Una vez expedidos, los certificados tienen una validez de 30 días".

procedimientos de evaluación de la conformidad son un costo fijo de la exportación de equipos de telecomunicaciones y componentes de vehículos automóviles, que se satisface por anticipado, y por otro lado constituyen un costo variable de las exportaciones de productos lácteos.

Un estudio de Schlueter *et al.* (2009) trata de los efectos comerciales de diferentes tipos de medidas MSF impuestas a los productos cárnicos. Estos autores agrupan 21 tipos de medidas en seis clases, y constatan que mientras que las medidas de prevención de enfermedades, los límites de tolerancia para residuos y contaminantes y los requisitos de evaluación de la conformidad e información aumentan el comercio, los requisitos en materia de procesos de producción y manipulación de la carne después del sacrificio lo restringen.

En un trabajo de Fassarella *et al.* (2011) se examina el impacto de las medidas MSF y OTC en las exportaciones brasileñas de carne de aves de corral a los principales importadores mundiales en el período de 1996 a 2009.

Estos autores constatan que el impacto del conjunto de las medidas OTC y MSF en las exportaciones brasileñas de carne de aves de corral es insignificante. En cambio, si se desagregan las medidas, la evaluación de la conformidad tiene un impacto negativo y significativo en el volumen de estas exportaciones, mientras que las prescripciones en materia de embalaje y etiquetado, y/o las medidas de prevención de enfermedades (regionalización o cuarentena), tienen un impacto positivo y significativo.

Un objetivo del presente informe es evaluar la importancia de las prescripciones en materia de evaluación de conformidad en comparación con los reglamentos sobre las características de los productos para el comercio global de alimentos y productos agropecuarios.<sup>39</sup> A partir de la base de datos sobre preocupaciones comerciales específicas relativas a medidas MSF, que se describe en la sección C, el análisis distingue entre las preocupaciones relacionadas con la evaluación de la conformidad (como las prescripciones en materia de certificación, prueba, inspección y aprobación) que figuran en el

Anexo C del Acuerdo MSF, y las preocupaciones relacionadas con otras cuestiones (como las prescripciones asociadas al tratamiento de enfermedades, a los niveles residuales máximos o a la aplicación geográfica de la medida). El impacto de esas dos clases de preocupaciones en la probabilidad de que las empresas exporten y en el volumen del comercio se analiza mediante una variable ficticia simple para la existencia de una medida sanitaria y fitosanitaria y una medida de frecuencia.<sup>40</sup>

El análisis indica que, en general, las medidas sanitarias y fitosanitarias impuestas por un país importador y que han sido planteadas como preocupaciones comerciales específicas tienen un impacto negativo en la probabilidad de que las empresas exporten al mercado de que se trate (véanse los resultados en el cuadro D.3 del apéndice). No obstante, dependiendo de la probabilidad de que las empresas exporten (quiere decirse las empresas ya introducidas en el mercado de exportación), el valor de las exportaciones aumenta.<sup>41</sup> En particular, los resultados hacen pensar que son los factores relacionados con la evaluación de la conformidad los que ejercen un impacto más negativo en la probabilidad de entrar en un mercado, mientras que las medidas relacionadas con las características del producto explican en su mayor parte el impacto positivo en el valor del comercio. Aunque hacen falta más investigaciones, una explicación posible es que las medidas MSF, al mejorar la confianza de los consumidores en los productos importados, incrementan el comercio de los exportadores que consiguen satisfacer el costo fijo de la entrada en el mercado.

En resumen, hay pruebas empíricas de que los costos de la evaluación de la conformidad (relacionados en su mayor parte con el comercio de productos agropecuarios y alimentarios) son un obstáculo importante al comercio.

### 3. Armonización y reconocimiento mutuo

Del examen de las anteriores subsecciones se desprende que la imposición de medidas OTC/MSF y de una reglamentación nacional en el sector de los servicios por el país importador puede tener efectos ambiguos en el comercio. Cuando los efectos sean perjudiciales, es indispensable considerar cómo pueden atenuarse.

Generalmente se considera que la armonización y el reconocimiento mutuo de las medidas OTC/MSF conducen a un comercio más abierto. No obstante, la teoría económica da una respuesta ambigua a la cuestión de saber si la armonización aumenta o disminuye el comercio, y si influye más en la promoción del comercio que el reconocimiento mutuo (véase el recuadro D.6). En esta sección se examinan pues las pruebas empíricas sobre estas cuestiones.

#### (a) ¿Crea comercio la armonización?

Los trabajos empíricos sobre esta cuestión miden de diferentes maneras el grado de armonización de las normas. Algunos estudios consideran que una norma está armonizada si es conforme con una norma internacional publicada por la Organización Internacional de Normalización (ISO), la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) u otros órganos afines. Otros estudios consideran que las normas están armonizadas si son comunes a un grupo de países.

Independientemente de estas diferencias, una conclusión general de los trabajos sobre este tema es que la armonización aumenta el comercio. Por ejemplo, utilizando el número de normas compartidas bilateralmente que figura en los datos sobre normas de la base de datos Perinorm, y teniendo en cuenta las normas específicas de países, Moenius (2004) llega a la conclusión de que las normas compartidas tienen un efecto positivo y significativo en el comercio.

Utilizando un modelo de gravedad del comercio para el período de 1995–2002, Clougherty y Grajek (2008) constataron que la conformidad con la ISO 9000 en los países en desarrollo parece promover las exportaciones a los países desarrollados (Grajek (2004) estimó un efecto similar). Sin embargo, estos autores no constatan ningún efecto significativo – ni en las exportaciones ni en las importaciones – de la conformidad con las normas ISO en los países desarrollados. Vancauteren y Weiserbs (2005), examinan más en particular el comercio interno de la Unión Europea y constatan la existencia de un efecto significativo de la armonización en las exportaciones de un país.<sup>42</sup> En particular, estos autores observan que los países que tienen una proporción del comercio superior a la media en sectores comprendidos por la directiva de la UE sobre armonización exportan más. Más recientemente, Gervais *et al.* (2011), utilizando un índice de las variaciones en la reglamentación de las medicinas veterinarias y los plaguicidas en los diversos países, estiman que las diferencias entre las normas tienen un efecto negativo para el comercio de carne de porcino y de bovino.

Se ha determinado también que la armonización tiene un efecto positivo en la diversificación de los mercados de exportación (el llamado margen extensivo de comercio), es decir, en el número de variedades exportadas y de destinos de exportación. Aunque limitado por la falta de datos a nivel de las empresas, Shepherd (2007) fue el primero en estudiar el impacto de la armonización en el margen extensivo del comercio. En su examen de las exportaciones de textiles, vestido y calzado, este autor constató que la armonización corría pareja con una mayor variedad de las exportaciones, principalmente de los países de bajos ingresos a la Unión Europea.

Reyes (2011) examina, en el sector de los productos electrónicos, la respuesta de las empresas manufactureras de los Estados Unidos a la armonización de las normas de productos de la UE con las normas internacionales. Este autor utiliza la proporción de normas no armonizadas en una industria<sup>43</sup> como medida de los costos comerciales debidos a una variedad de normas.

El estudio de Reyes llega a la conclusión de que un aumento de la armonización incrementa las exportaciones estadounidenses a la Unión Europea. Este incremento se debe en particular al mayor número de empresas estadounidenses que se introducen en el mercado de la UE. Las exportaciones de las empresas estadounidenses que ya estaban presentes en el mercado de la UE antes de la armonización disminuyen. En general, las exportaciones aumentan. La armonización de las normas de productos parece más importante que los aranceles para la propensión a exportar. Además, las nuevas empresas exportadoras son más pequeñas que las que ya exportaban a la Unión Europea antes de la armonización. Estos resultados hacen pensar que promover la armonización de las normas de productos en los distintos mercados podría ayudar a las

#### Recuadro D.6: Armonización o reconocimiento mutuo

En el presente recuadro se considera el posible papel de la armonización y el reconocimiento mutuo de las medidas OTC/MSF y se comparan sus ventajas e inconvenientes. A tal efecto, las medidas OTC/MSF y la reglamentación nacional de los servicios se consideran conjuntamente como "normas", porque las conclusiones de los trabajos teóricos se aplican en general a la reglamentación de las mercancías y los servicios.

Supongamos que dos interlocutores comerciales sufren la misma falla del mercado pero abordan la situación utilizando normas distintas. Esto significa que los exportadores existentes tendrán que asumir los costos de la adaptación de sus productos a las prescripciones del país de destino, o producir mercancías que satisfagan ambas normas. Las diferentes normas de reglamentación surten un efecto negativo en la entrada a los mercados – el margen extensivo del comercio –, porque actúan como un costo fijo de entrada (Kox y Lejour, 2005).

Consideremos ahora el caso de una empresa que, operando con rendimientos crecientes a escala<sup>44</sup>, abastece el mercado interno y puede exportar a tres mercados extranjeros, previo pago de un costo fijo (no recuperable) de entrada en el mercado. Si el costo es específico para cada mercado, la empresa sólo podrá realizar economías de escala específicas del mercado en cada uno de los mercados de exportación. Como los dos países sufren la misma falla de mercado, una solución efectiva para ambos sería elegir una norma común o reconocer la norma del otro país.

La armonización implica una definición común tanto del objetivo de política como de las prescripciones técnicas para alcanzarlo, mientras que por reconocimiento mutuo se entiende la aceptación recíproca de las medidas aplicadas en los dos países. Se considera que ambos enfoques promueven el comercio porque producen economías de escala y permiten una asignación más eficiente de los recursos (Chen y Mattoo, 2008). Tomando por ejemplo la empresa descrita en el párrafo anterior, si el costo fijo de entrada es el mismo en todos los mercados de exportación, como ocurre cuando hay reconocimiento mutuo y armonización, la empresa podrá realizar economías de escala globales y ahorros en los costos. Sin embargo, cada solución afecta de modo distinto al comercio y, por lo general, no es posible determinar si la armonización o el reconocimiento mutuo promueven más el comercio.

De manera general, se puede esperar que la armonización promueva más el comercio que el reconocimiento mutuo, por las siguientes razones. Cuando los países adoptan las mismas normas, los productos son más homogéneos y más fácilmente sustituibles – tanto para los productores como para los consumidores – que en un marco de reconocimiento mutuo, lo que reduce el sesgo nacional, o sea, la preferencia general por los productos producidos en el país (Organización Mundial de Comercio (OMC), 2005b). Las normas comunes reducen los costos de información para los consumidores y aumentan la confianza de éstos en la calidad de los productos importados (Dissanayaka *et al.*, 2001). Lo mismo puede decirse de las relaciones entre empresas, porque la armonización hace más eficaz la comunicación (Grajek, 2004). Además, estas relaciones permiten que haya una compatibilidad entre los productos importados y los producidos en el país (Baller, 2007).

No obstante, es posible que la armonización tenga un impacto negativo en el comercio, que puede evitarse mediante el reconocimiento mutuo. La armonización reduce el número de variedades en el mercado (por ejemplo, la armonización a un nivel de calidad superior elimina del mercado los productos de calidad inferior que algunos consumidores quizás estuvieran dispuestos a comprar). Cuando la preferencia por la variedad impulsa la demanda de productos extranjeros, el menor grado de diferenciación entre los productos reducirá el comercio. Por otra parte, la armonización puede generar costos de cumplimiento distintos en diferentes países, si algunos países carecen de las técnicas necesarias para participar plenamente en la elaboración de normas internacionales, o si no tienen capacidad de negociación. En este caso, las ganancias derivadas de la armonización no se distribuirán por igual entre los países participantes.

En cambio, el reconocimiento mutuo permite una distribución equitativa de las ganancias debidas a la supresión de los obstáculos técnicos al comercio entre los distintos países. Cuando se aplica este criterio, las empresas pueden vender a los mercados extranjeros sin asumir el costo de la armonización. Por lo tanto, cuando la preferencia por la variedad es importante para el comercio, o cuando los costos de adaptación a una nueva tecnología (armonizada) son elevados, es de prever que el reconocimiento mutuo promueva más el comercio que la armonización.

La armonización y el reconocimiento mutuo se realizan también en el marco de acuerdos regionales, con diferentes consecuencias para el comercio con los países que no participan en el acuerdo (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2005b; Chen y Mattoo, 2008; Mattoo y Sauvé, 2003). Por una parte, la armonización reduce los costos que supone familiarizarse con los reglamentos de cada miembro del acuerdo y evita los costos conexos de cumplimiento, beneficiando así a los productores ajenos al acuerdo. Por otra parte, la armonización puede aumentar los costos de cumplimiento de las empresas ajenas al acuerdo, especialmente las de países menos adelantados que con frecuencia carecen de las infraestructuras y los conocimientos técnicos necesarios para cumplir los nuevos reglamentos (Otsuki *et al.*, 2001). Con el reconocimiento mutuo, los productores externos pueden optar por ajustarse a las normas adoptadas en el país que se adapten mejor a sus ventajas de producción, lo cual conlleva menores costos.

empresas de pequeño y mediano tamaño a introducirse en los nuevos mercados de exportación.

Los economistas sostienen que las diferencias de la reglamentación entre los distintos países (heterogeneidad de las políticas) reduce el comercio de servicios al igual que el de mercancías. Como se comenta en el recuadro D.2, Kox y Lejour (2005) han demostrado que en un modelo de comercio de competencia monopolística estándar, las diferencias de la reglamentación entre los países reducen el comercio bilateral.<sup>45</sup> Corroborando esta predicción teórica, las pruebas empíricas indican que el reconocimiento mutuo o la armonización normativa tienen un efecto positivo en el comercio.<sup>46</sup>

De Bruijn *et al.* (2008) consideran los efectos futuros de la Directiva de la UE sobre los servicios (propuesta por la Comisión Europea en 2004 para reducir los obstáculos al comercio) en el comercio bilateral de servicios comerciales. Combinando las variaciones de la diversidad de reglamentaciones con los resultados empíricos del análisis de gravedad, estos autores estiman que el comercio total de servicios comerciales dentro de la Unión Europea aumenta un 28 por ciento por término medio de resultados de la Directiva sobre servicios aprobada en 2006. El aumento es del 44 por ciento con la propuesta original de la Comisión Europea tal como fue, que incluía el principio del país de origen.<sup>47</sup> Como sostienen estos autores, estas grandes diferencias demuestran implícitamente las ventajas económicas del reconocimiento mutuo de las normas regulatorias.

Además, Kalemli-Ozcan *et al.* (2010) consideran los efectos retrospectivos de la armonización normativa basada en el Plan de Acción de Servicios Financieros (FSAP), de la Unión Europea, en las actividades bancarias transfronterizas. Estas actividades aumentaron mucho en los países europeos que adoptaron rápidamente las directivas sobre servicios financieros del FSAP. Sus resultados indican que la armonización legislativa en los mercados financieros tuvo un efecto positivo en la integración bancaria transfronteriza, que se añade a los efectos generalmente positivos de la pertenencia a la zona euro.<sup>48</sup>

### (b) Integración regional

Un número cada vez mayor de acuerdos comerciales regionales/preferenciales contienen disposiciones sobre medidas OTC/MSF. El análisis del contenido de los acuerdos de comercio preferencial (ACPR) presentado en el informe del año pasado (Organización Mundial del Comercio (OMC), (2011b)), muestra que alrededor del 60 por ciento de los acuerdos incluyen disposiciones de este tipo.

En particular, el reconocimiento mutuo de la evaluación de la conformidad y la armonización de los reglamentos técnicos figuran entre los enfoques más comúnmente adoptados con respecto a la integración en el sector de las OTC. Aunque el objetivo de promover el reconocimiento mutuo de la evaluación de la conformidad tiende a ser una característica que se da con igual frecuencia en diversos tipos de ACPR, existen considerables diferencias entre los acuerdos de tipo europeo y los de tipo norteamericano en cuanto a su tendencia a incluir la armonización de los reglamentos técnicos. Por ejemplo, mientras que los acuerdos firmados por la Unión Europea suelen incluir disposiciones de armonización, los ACPR de los países norteamericanos

tienden a incluir el reconocimiento mutuo de los reglamentos técnicos.

Por otra parte, en el informe del año pasado se destacan dos características de los ACPR. En primer lugar, es probable que los ACPR que prevén la armonización de las normas posean características estructurales "radiales" (en forma de estrella), siendo el centro el interlocutor principal a cuyas normas se ajustan los radios. En consecuencia, en el informe se advierte que esta tendencia puede impedir una mayor apertura del comercio entre los principales grupos regionales. En segundo lugar, los ACPR "profundos" (es decir, los más ambiciosos en cuanto a la profundidad de la integración de las disposiciones sobre los OTC) se concertarán más probablemente entre países con niveles de desarrollo similares y elevados. Por lo tanto, el informe advierte de los peligros de avanzar hacia un mundo a dos niveles que marginaría aún más a los países en desarrollo.

El informe de este año va un paso más allá en el análisis y examina las pruebas de cómo afectan al comercio las disposiciones de los ACPR en materia de armonización y reconocimiento mutuo. La armonización y el reconocimiento mutuo practicados a nivel regional afectan de manera distinta a los países no pertenecientes a la región. Mientras que las normas armonizadas, una vez adoptadas, permiten la entrada en todo el mercado regional, el reconocimiento mutuo no proporciona necesariamente acceso a terceros países. Por ejemplo, es probable que los acuerdos que prevén el reconocimiento mutuo de los procedimientos de evaluación de la conformidad tengan efectos de desviación del comercio para los países no abarcados por el acuerdo, si están sometidos a normas de origen (es decir, las leyes, reglamentos y procedimientos administrativos que determinan el país de origen de un producto) estrictas.

Supongamos, por ejemplo, que en virtud de un acuerdo entre el país A y el país B, sólo los artículos fabricados en el país A (que satisfagan determinadas normas de origen) podrán circular libremente en el país B después de haber sido probados y certificados en el país A. Este privilegio no alcanza a los productos originarios de terceros países. Por consiguiente, una empresa situada en el país C tendrá que pagar el doble que una empresa situada en el país A (o B) por la evaluación de la conformidad, para acceder a los mercados de A y B. En el caso de los servicios, supongamos que los países A y B han firmado un acuerdo que prevé el reconocimiento mutuo de las prescripciones en materia de títulos de aptitud. Un proveedor de servicios del país C que desee abastecer los mercados de A y de B tendrá que pagar el doble para cumplir las prescripciones en materia de títulos de aptitud necesarios. Así pues, cuando va acompañado de la norma de origen, el reconocimiento mutuo entre A y B de los procedimientos de evaluación de la conformidad (en el primer ejemplo) o de las prescripciones en materia de títulos de aptitud (en el segundo ejemplo) aumenta los costos para las empresas situadas en terceros países en comparación con las situadas en A y B, con la consiguiente desviación del comercio.

Muy pocos estudios empíricos han examinado el modo en que las políticas relacionadas con MSF/OTC en los ACPR han afectado al comercio dentro y fuera de la región abarcada por el acuerdo. Los estudios existentes indican que los acuerdos regionales de armonización tienden a desviar el comercio, y que esta desviación afecta negativamente a las exportaciones, especialmente de los países en desarrollo.

Por ejemplo, Cadot *et al.* (2010) muestran que la existencia de ACPR entre países desarrollados y países en desarrollo (acuerdos Norte-Sur) perjudica el comercio entre países en desarrollo (comercio Sur-Sur) y obstaculiza los intentos de los países en desarrollo de diversificarse en nuevos mercados.

Chen y Mattoo (2008) han calculado un modelo de gravedad del comercio bilateral de 28 países de la OCDE y 14 países no pertenecientes a la OCDE, a nivel de productos de 3 dígitos de la CUCI. En su análisis, estos autores indican si dos países han firmado algún acuerdo de reconocimiento mutuo (ARM) para un determinado sector y el número de directivas de armonización entre ellos para un producto. El análisis indica también si los ARM comprenden normas de origen.

Chen y Mattoo llegan a la conclusión de que los acuerdos de armonización pueden aumentar el comercio entre los países participantes, pero que no incrementan necesariamente el comercio con otros países. En particular, estos autores constatan que la armonización hace aumentar las exportaciones de los países desarrollados no pertenecientes a la región, pero reduce las de los países en desarrollo que tampoco pertenecen a la región. Los ARM tienden a aumentar el comercio dentro de la región. Estos acuerdos incrementan también el comercio con países no pertenecientes a la región si no van acompañados de normas de origen. Empero, cuando los ARM contienen normas de origen, el comercio con los países no pertenecientes a la región, y en particular las exportaciones de los países en desarrollo, resulta negativamente afectado.

Por último, Baller (2007) examina el impacto de los ARM y los acuerdos de armonización en el comercio bilateral entre 26 países de la OCDE y 22 países no pertenecientes a la OCDE, centrando su examen en dos sectores, el equipo de telecomunicaciones y los dispositivos médicos.<sup>49</sup> Los resultados de Baller indican que, mientras que los ARM aumentan tanto las probabilidades de entrar en un nuevo mercado (el margen extensivo del comercio) como el volumen del comercio (el margen intensivo), la armonización de las normas o los reglamentos técnicos tiene efectos ambiguos. Al igual que Chen y Mattoo (2008), las conclusiones de esta autora apuntan a que la armonización regional aumenta el comercio con los países desarrollados, pero perjudica el comercio con los países en desarrollo.

No hay ningún análisis empírico que considere específicamente los efectos discriminatorios de los ARM en la reglamentación nacional de los servicios. Los pocos estudios empíricos existentes sobre la desviación del comercio en el sector de los servicios<sup>50</sup> utilizan variables ficticias que denotan la existencia de un acuerdo de comercio preferencial entre dos países determinados. Estas variables no permiten distinguir entre los compromisos de acceso a los mercados y de trato nacional (o sea, el principio de dar a los demás el mismo trato que reciben los nacionales del propio país) por una parte, y el reconocimiento mutuo de las normas y las prescripciones, por otra.

Como sostienen Fink y Jansen (2009), es probable que el alcance de la discriminación esté limitado por dos factores. Uno es que los ARM tienden a aplicarse, en su mayor parte, a restricciones relativas a los movimientos de personas en el modo 4, modo que ni siquiera a nivel regional se ha beneficiado de niveles significativos de apertura comercial. El otro factor

es que los ARM tienden a aplicarse solamente a un reducido número de sectores de servicios profesionales, a saber los servicios de contabilidad, de arquitectura y de ingeniería, y sólo unos pocos ARM contemplan el reconocimiento automático de los títulos de aptitud (OCDE, 2003).

En resumen, las pruebas disponibles indican que la integración regional de las medidas OTC/MSF surte efectos de desviación del comercio, especialmente en detrimento de los países en desarrollo. Esta conclusión concuerda con las indicaciones según las cuales la concertación de acuerdos de comercio preferencial profundos en el ámbito de las medidas OTC/MSF es más probable entre países con niveles de ingresos similares y elevados. Esta constatación pone de manifiesto el riesgo de que la integración regional respecto de las medidas OTC/MSF conduzca a un mundo a múltiples niveles, en el que algunos países en desarrollo queden marginados.

## 4. Conclusiones

La literatura sobre el comercio estima el grado de restricción que causan las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios calculando un "equivalente arancelario *ad valorem* (EAV)", que es el nivel de un arancel *ad valorem* que tendría el mismo efecto de restricción del comercio que las medidas en cuestión. No obstante, la utilización de EAV para medir el impacto de las MNA en el comercio adolece de limitaciones conceptuales y metodológicas. Por ejemplo, la equivalencia de aranceles y contingentes deja de ser válida en situaciones de incertidumbre en el mercado, o cuando las MNA toman la forma de costos fijos de entrada en el mercado, como los relacionados con el cumplimiento de determinadas prescripciones técnicas.

Los EAV no captan adecuadamente el efecto de restricción del comercio de ciertas MNA cuando el proceso de producción está fragmentado entre diversos países, porque no tienen en cuenta el efecto acumulativo de las medidas a lo largo de la cadena de producción. Además, en el caso de las medidas relativas a los servicios, los EAV estimados tampoco tienen en cuenta la posible sustitución entre diferentes modos de suministro ni la complementariedad entre el comercio de servicios y el comercio de mercancías.

A pesar de esas limitaciones, las pruebas empíricas disponibles indican que las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios pueden restringir de manera significativa el comercio. En particular, las MNA pueden restringir el comercio tanto como los aranceles, e incluso más en el caso de ciertos países de altos o medianos ingresos. En cuanto a las medidas relacionadas con los servicios, aunque las restricciones del comercio suelen ser más altas en los países en desarrollo que en los países desarrollados, no parecen guardar una relación sistemática con el nivel de desarrollo de un país.

No existe un análisis comparativo del papel que desempeñan los diversos tipos de medidas no arancelarias en el nivel global de restricción de las mismas. Sin embargo, es evidente que el efecto causado en el comercio no es necesariamente de restricción en el caso de todas las medidas. Las medidas OTC/MSF no aumentan o reducen el comercio de manera inequívoca. Por lo general, las medidas OTC/MSF tienen efectos positivos en los sectores más avanzados

tecnológicamente, pero negativos en el comercio de productos frescos y elaborados. Como sostiene la teoría económica, la implantación de una nueva medida OTC/MSF da lugar a un trueque entre los costos más elevados para los productores de la adaptación a los nuevos requisitos y los costos de información más bajos para los consumidores, que pueden confiar en la calidad del producto. El hecho de que el efecto de las medidas OTC/MSF en las manufacturas sea predominantemente positivo puede indicar que en estos sectores los costos de información son más importantes (o los costos de adaptación menores) que en los sectores no manufactureros.

Cuando las medidas OTC/MSF tienen un efecto negativo, el impacto más fuerte lo resienten las exportaciones de los países en desarrollo. También hay pruebas de que esas medidas tienen un impacto más negativo en el comercio de los productos alimenticios y agrícolas, debido principalmente a los costos derivados de los procedimientos de evaluación de la conformidad. Por otra parte, las medidas OTC/MSF parecen reducir las probabilidades de diversificación del mercado de exportaciones. Las pequeñas empresas, y las empresas que obtienen en el exterior sus insumos intermedios, parecen las más afectadas por las medidas OTC/MSF.

La armonización y el reconocimiento mutuo de las normas son medios de atenuar cualesquiera efectos negativos de las medidas OTC/MSF. Se ha demostrado que la armonización promueve la presencia de empresas pequeñas y medianas en los mercados de exportación. No obstante, si la armonización o el reconocimiento mutuo se producen en el marco de acuerdos regionales de comercio, podrían registrarse importantes efectos de desviación del comercio para los países no pertenecientes al acuerdo. Esto parece ser el caso, en particular, de los países en desarrollo. Además, como se recalcaba en el informe sobre el Comercio Mundial del año pasado, existe el riesgo de un efecto "cerrojo", con el cual la armonización regional de las normas podría reducir los incentivos para una mayor apertura del comercio. Existe también el riesgo de que surja un mundo reglamentario a múltiples niveles, en el que los países en desarrollo quedarían marginados.

Hay muy pocos estudios económicos sobre la reglamentación nacional relativa a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud y de licencias y a las normas técnicas. La mayoría de los estudios consideran un conjunto mucho más amplio de medidas relativas a los servicios y, por consiguiente, no son informativos a efectos del presente

informe. En relación con el sector de los servicios financieros, los estudios disponibles constatan la existencia de una relación positiva entre la reglamentación destinada a garantizar normas adecuadas (como las normas contables y la transparencia de los estados financieros) y el comercio transfronterizo y la inversión extranjera directa en servicios financieros. Como ocurre con las medidas OTC/MSF, hay algunas indicaciones en el sentido de que una disminución de la diversidad de políticas, realizada mediante el reconocimiento mutuo o la convergencia de las normas internacionales, ha incrementado el comercio de servicios.

Independientemente de su objetivo, las medidas OTC/MSF y la reglamentación nacional en la esfera de los servicios pueden o no reducir el comercio. Los efectos negativos en el comercio, cuando existen, generan efectos negativos indirectos para los países. Esto ofrece un argumento en favor de la cooperación internacional. La armonización y el reconocimiento mutuo ayudan a reducir los efectos negativos no deseados de las políticas públicas legítimas en el comercio. No obstante, ambos enfoques de la integración destacan la necesidad de crear capacidad para hacer frente a los problemas que plantea la reglamentación en los países en desarrollo.

Los costos relacionados con el cumplimiento y la evaluación de la conformidad afectan particularmente a los países en desarrollo, porque estos países carecen de la infraestructura técnica necesaria para desarrollar y diseñar reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad, y tampoco tienen laboratorios y organismos acreditados de certificación que les permitan poner a prueba los productos y certificar el cumplimiento de determinadas normas. Estas cuestiones se examinan con detalle en la sección E.

# Notas finales

- 1 En esta sección se examinan solamente las medidas de reglamentación nacional relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud y de licencias y las normas técnicas. Este reducido conjunto de medidas es el equivalente para los servicios de las medidas OTC/MSF en el ámbito de las mercancías.
- 2 El sector agrícola también puede ser objeto de MNA básicas.
- 3 Hay que señalar que mediante una transformación exponencial en la ecuación estimada se hizo que los EAV fueran causantes de obstaculización del comercio, pasando por alto el hecho de que a veces las MNA pueden incluso promoverlo.
- 4 En el recuadro D.1 figura una descripción del TTRI y el OTRI.
- 5 Esto presupone una información perfecta. Si, por ejemplo, los reglamentos técnicos señalan diferencias de calidad entre los productos, esas MNA podrían bajar los precios y aumentar el comercio.
- 6 En el recuadro D.1 figura una descripción de las versiones de acceso a los mercados del TTRI y el OTRI.
- 7 Como se explica en el recuadro D.1, es una medida de la restricción a que hacen frente los exportadores.
- 8 Esto refleja una clasificación de estos países por el Banco Mundial, basada en datos de 2001.
- 9 Utilizando el método de la "diferencia de precios" para estimar el impacto de las MNA en el comercio, Bradford (2003) llega a la conclusión de que los EAV de las MNA son del mismo orden de magnitud para una muestra de países desarrollados, lo que confirma los resultados de Kee *et al.* (2009). No obstante, las estimaciones del primer autor son bastante más altas porque el estudio utiliza el método de la "diferencia de precios": los EAV se miden como la diferencia entre los precios de importación y los precios al por menor, después de introducir una corrección por los costos de transporte y distribución, y por consiguiente incluyen más restricciones de política en su definición de las MNA (Kee *et al.* 2009). Al propio tiempo, es posible que para algunas MNA los métodos econométricos basados en la cantidad den estimaciones sesgadas. Por ejemplo, en el caso de las medidas OTC y MSF, si los costos de cumplimiento se expresan en valores unitarios, la regresión del valor de las importaciones en una medida de MNA subestimar su impacto en el comercio. Asimismo, si en el país importador hay un predominio en el mercado, el precio interno aumentará más con una restricción cuantitativa que con un arancel que reduzca las importaciones en la misma cuantía. En consecuencia, el EAV de una restricción cuantitativa, derivada de una estimación basada en la cantidad, resultará subestimada.
- 10 Efectuando una regresión del logaritmo natural del EAV de las MNA en 2001 en el nivel de PIB per cápita en 2001, obtuvimos un valor-p de 0,133.
- 11 El efecto en el comercio estimado representa la prima porcentual sobre los productos objeto de una restricción causada por una MNA en un país, en relación con el precio de esos productos en países donde no hay MNA.
- 12 Este término tiene un significado distinto al de "vinculante" en sentido jurídico. Se refiere al hecho de que, a condición de que estén presentes aranceles y otras MNA, el efecto en el comercio de una determinada MNA puede no ser significativamente diferente de cero en términos estadísticos.
- 13 Incluso el precio en muelle y libre de derechos puede contener márgenes al por mayor y al por menor porque los importadores, los mayoristas y los minoristas pueden compartir las rentas de las MNA, máxime teniendo en cuenta que los grandes mayoristas están integrados en las primeras fases del proceso de distribución (Bannister, 1994; Krishna y Tan, 1992).
- 14 En la sección C figura una descripción de la metodología.
- 15 Las cuatro categorías de servicios consideradas son los viajes, el transporte, los servicios públicos y los servicios comerciales.
- 16 Transporte, viajes, servicios de comunicaciones, construcción, seguros, servicios financieros, regalías y derechos de licencia, servicios informáticos y de información, otros servicios prestados a las empresas, servicios públicos y servicios personales, culturales y recreativos.
- 17 En los países desarrollados, los insumos intermedios representan hasta tres cuartas partes del comercio de servicios (Miroudot *et al.*, 2009).
- 18 Los fabricantes pueden optar por exportar directamente o a través de intermediarios que mueven las mercancías a través de redes de distribución al por mayor y al por menor. Ahn *et al.* (2011) han demostrado que existe una correlación positiva entre la proporción de las exportaciones distribuidas a través de intermediarios y la dificultad de acceder a los mercados de destino. Esto es debido a que cuando los obstáculos al comercio son importantes, los exportadores relativamente pequeños y menos productivos utilizan intermediarios para exportar.
- 19 Sin embargo, según Bernard *et al.* (2011) hay grandes variaciones entre los distintos países (y productos) en cuanto a la importancia de los intermediarios.
- 20 Los minoristas multinacionales también tienden a aprovisionar sus marcas blancas en países en desarrollo (Nordás, 2008) y en ocasiones han proporcionado a los agricultores de esos países la escala y la estabilidad de la demanda necesarias para invertir en una tecnología de producción moderna (Dolan y Humphrey, 2010).
- 21 En la sección D.3 se analizan en más detalle los efectos comerciales de la heterogeneidad de las reglamentaciones (con especial atención a las medidas OTC/MSF y a la reglamentación nacional de los servicios).
- 22 Perinorm contiene información sobre todas las normas elaboradas en los 21 países incluidos, así como sobre la relación existente entre las normas originarias de diferentes países. En esta información se determina si dos normas son idénticas, equivalentes o no equivalentes, sobre la base de la Guía ISO/IEC 21.
- 23 Hay un número considerable de estudios sobre el efecto de la reglamentación de los servicios en el comercio, que utilizan indicadores de reglamentación de los mercados de productos (PMR). Véase por ejemplo Nicoletti y Mirza (2004), Lennon *et al.* (2009) y Schwellnus (2007). Por lo general, estos trabajos estiman un ejemplo negativo de la

reglamentación del comercio de servicios. No obstante, los indicadores PMR abarcan una serie de medidas que van más allá de la reglamentación nacional, como las del párrafo 4 del artículo VI del AGCS, por lo que en el presente examen no se tienen en cuenta. Esta cuestión se trata también en otros estudios como los de Nicoletti *et al.* (2003) que utilizan el índice de reglamentación en sectores no manufacturados (NMR) y Kimura y Lee (2006), que utilizan un indicador de "Libertad Económica en el Mundo" (EFW).

- 24 El Anexo del AGSC sobre servicios financieros autoriza explícitamente a los países adoptar medidas prudenciales para proteger a los inversores y a los depositantes y garantizar la integridad y estabilidad del sistema financiero. El análisis de Kox y Nordås (2007) muestra que la mayoría de estas medidas tienen un efecto positivo en el comercio de servicios. Este efecto es más marcado para las reglamentaciones del país exportador que para las del país importador.
- 25 Los modelos de gravedad son modelos econométricos del comercio que deben su nombre a su analogía con la teoría de la gravedad de Newton. El modelo de gravedad del comercio predice que el volumen de comercio entre dos países cualesquiera estará relacionado positivamente con el tamaño de sus economías (habitualmente el PIB) e inversamente relacionados con la distancia entre ellos (y con otras medidas de los costos comerciales).
- 26 Véase, por ejemplo, OCDE, 1999; Otsuki *et al.*, 2001; Wilson y Otsuki, 2004; Gebrehiwet *et al.*, 2007; y Disdier *et al.*, 2008a.
- 27 El APPCC es un sistema de gestión de la inocuidad y la calidad de los alimentos que prevé actividades de seguimiento, verificación y convalidación del cumplimiento de las prescripciones normativas en todas las fases y momentos de la producción.
- 28 Los costos fijos son independientes de la cantidad producida o exportada, mientras que los costos variables aumentan con el nivel de la producción o de las exportaciones.
- 29 Para un examen de la literatura teórica sobre empresas heterogéneas, véase Helpman (2011) y Redding (2010).
- 30 En Fontagné *et al.* (2012) se encuentran detalles de este análisis.
- 31 En la sección C figura una descripción de esta base de datos.
- 32 Medidas notificadas a la OMC o Perinorm.
- 33 En la sección C.1 figura un examen de los conjuntos de datos disponibles.
- 34 Los datos de la Aduana francesa contienen datos a nivel de empresa sobre las expediciones anuales de todas las empresas francesas exportadoras durante el período 1995–2005, a todos los interlocutores comerciales del mundo. Damos las gracias a CEPPI por habernos facilitado el acceso a esos datos.
- 35 La ecuación estimada es la siguiente:  

$$y_{d,s,t} = \beta_1 STC_{d,s,t} + D_d + D_s + D_t + D_{ts} + D_{td} + \varepsilon_{d,s,t}$$
donde los subíndices s, d y t expresan respectivamente el sector, el país de destino y el año. La letra y denota, en cada caso: (i) el número medio de variedades exportadas por las empresas; (ii) el valor medio exportado por las empresas; (iii) el número de nuevas empresas; (iv) el número total de exportadores. La variable explicativa STC es: (i) una variable ficticia igual a 1 si Francia planteó una preocupación

comercial específica contra una medida MSF u OTC que iba a adoptarse en un mercado de exportaciones; (ii) la tasa de frecuencia del número de sectores de 4 dígitos del SA afectados por la medida dentro de cada sector de 2 dígitos del SA y el número de sectores de 4 dígitos del SA comprendidos en ese sector de 2 dígitos del SA. Las variables explicativas se han desfasado un año para tener en cuenta la posibilidad de que la medida relacionada con una preocupación comercial específica pueda afectar al comercio más tarde. De hecho, las preocupaciones comerciales específicas pueden guardar relación con medidas en proyecto que todavía no han entrado en vigor. Los efectos fijos incluidos en la regresión abordan el problema de las variables omitidas controlando todas las variables específicas de destino-tiempo (como los ingresos y todas las variables de la demanda en los países de destino), y los aspectos específicos de sector-tiempo (como las crisis de productividad sectorial).

- 36 No está claro hasta qué punto un problema de autoselección puede sesgar estos resultados.
- 37 En un sentido más amplio, incluye también el sector de la metodología, que es un requisito previo importante para la evaluación de la conformidad y la acreditación (la evaluación de la competencia de cualquier institución participante en la evaluación de la conformidad).
- 38 Por este motivo, los gobiernos promueven la cooperación entre los organismos encargados de la evaluación de la conformidad, y a veces intervienen activamente en los acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM).
- 39 En Crivelli y Gröschl (2012) pueden encontrarse detalles de este estudio. El estudio utiliza un modelo Heckman para estimar los resultados. Se estima un modelo de elección binaria probit con la fórmula siguiente:  

$$\Pr(\text{import}_{ijHS4} > 0) = \Phi(\alpha_0 + \alpha_1 \text{SPS}_{ij(t-1)HS4} + \alpha_2 \mathbf{X}_{ijt} + D_i + D_j + D_t + D_{HS4} + \varepsilon_{ijHS4}),$$
donde  $\Phi(\cdot)$  es una función de distribución normal estándar. Se utiliza también una ecuación de resultado con la fórmula:  

$$\ln(\text{import}_{ijHS4} | \text{import}_{ijHS4} > 0) = \alpha_0 + \alpha_1 \text{SPS}_{ij(t-1)HS4} + \alpha_2 \mathbf{X}_{ijt} + \alpha_3 \lambda(\alpha) + D_i + D_j + D_t + D_{HS4} + \varepsilon_{ijHS4},$$
donde D representa las variables ficticias y X es un vector de las variables estándar de control de gravedad y términos de resistencia multilateral y,  $\lambda(\alpha)$  es la razón inversa de Mills.
- 40 Se trata del recuento del número de medidas MSF en vigor para las líneas de productos a nivel de 4 dígitos del SA comprendidas en un sector de 2 dígitos del SA, dividido por el número de productos de un sector de 2 dígitos del SA.
- 41 Este último resultado contrasta con la constatación de Fontagné *et al.* (2012), examinada anteriormente, según la cual las medidas OTC/MSF que han suscitado preocupaciones comerciales específicas afectan negativamente a las exportaciones de las empresas francesas. Esto puede deberse a que en la muestra de Crivelli y Gröschl (2012) están incluidos países en desarrollo. Para esos países, los efectos positivos de las medidas OTC/MSF en la demanda serán probablemente más acentuados que para los exportadores franceses.
- 42 Una tecnología de la producción se caracteriza por rendimientos crecientes a escala cuando los costos medios disminuyen a medida que aumenta el nivel de producción.
- 43 De Frahan y Vancauteren (2006) llegan a resultados similares para los productos alimenticios.

- 44 Definida como el número de normas CENELEC que no son idénticas a una norma CEI existente en relación con el total de normas en cada sector de 4 dígitos de la clasificación CUCI.
- 45 La heterogeneidad de las políticas se considera un costo fijo no recuperable. Debido a su naturaleza de costo fijo, la heterogeneidad de las políticas tiene dos efectos en el nivel del comercio bilateral de servicios. En primer lugar, reduce el número de empresas exportadoras y, en segundo lugar, aumenta el tamaño medio de estas empresas. En el marco teórico de Kox y Lejour (2005), predomina el primer efecto. Por consiguiente, el nivel de las exportaciones bilaterales está relacionado negativamente con el grado de heterogeneidad bilateral de las políticas.
- 46 Como sostienen Fink y Jansen (2009), el reconocimiento mutuo en el contexto de los servicios puede abarcar una amplia serie de prácticas, incluido el reconocimiento de reglamentaciones prudenciales en los servicios financieros (para facilitar el modo 3), el reconocimiento de los títulos académicos con miras a la enseñanza superior o a una mayor capacitación (para facilitar el modo 2), o el reconocimiento de los títulos de aptitud profesional (para facilitar el modo 4).
- 47 El "principio del país de origen" fue un elemento clave de la propuesta original de la Comisión Europea. Según este principio, los operadores que presten servicios transfronterizos a otro Estado miembro sin establecerse en él permanentemente deberán respetar únicamente las normas y reglamentos de su país de establecimiento y no estarán sujetos a las normas de otros Estados miembros cada vez que crucen una frontera. De hecho, el principio del país de origen habría aplicado el reconocimiento mutuo de las normas reglamentarias entre los Estados miembros de la UE (con algunas limitaciones). No obstante, el texto modificado de la Directiva sobre servicios adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo a finales de 2006 excluía dicho principio, que había sido objeto de ataques por los temores al dumping social. En lo referente a la reglamentación nacional, la Directiva sobre servicios prevé la simplificación de las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud y de licencias.
- 48 Otros estudios, como los de Kox y Lejour (2005) y Kox y Nordås (2007) tratan de estimar cómo un efecto negativo de una reglamentación onerosa en el comercio de servicios puede reducirse mediante la armonización o el reconocimiento mutuo. Sin embargo, estos autores utilizan indicadores de la heterogeneidad reglamentaria basados en los datos correspondientes al indicador de reglamentación de los mercados de productos (PMR), midiendo la heterogeneidad en un conjunto de medidas mucho más amplio que la reglamentación nacional a que se refiere el presente informe.
- 49 La base de datos de Baller contiene información sobre ocho ARM pertinentes para los equipos médicos y 14 ARM pertinentes para los equipos de telecomunicaciones. Además, contiene información sobre 22 acuerdos de armonización de la UE y 19 acuerdos de armonización de la ASEAN.
- 50 Park y Park (2011) aplican un análisis de regresión de gravedad a cuatro sectores principales de servicios: servicios financieros, servicios prestados a las empresas, servicios de comunicaciones y servicios de transporte. Estos autores llegan a la conclusión de que los ACPR crean comercio de servicios entre miembros y no lo desvían de los que no son miembros. Van der Marel y Shepherd (2011) han obtenido pruebas de que en un cierto número de sectores – transporte, comunicaciones, servicios prestados a las empresas, servicios financieros y servicios comerciales – los ACPR no sólo crean comercio entre los países miembros, sino también con los países no miembros. François y Hoekman (2010) son los autores del único estudio que aísla posibles efectos de desviación del comercio de servicios, en particular dentro de la Unión Europea. En este caso, sólo se encuentran pruebas de la desviación del comercio respecto de los servicios prestados a las empresas, los servicios de informática y los servicios de telecomunicaciones, en los que estos autores han estimado un incremento del 13,3 por ciento en los volúmenes del comercio dentro de la UE, en comparación con terceros países.

## Apéndice D.1

Apéndice - Cuadro D.1: Efectos de las medidas MSF en los resultados de exportación de las empresas

| Variables dependientes        | Ln del número de variedades exportadas por las empresas | Ln del número de variedades exportadas por las empresas | Ln del valor de las exportaciones realizadas por las empresas | Ln del valor de las exportaciones realizadas por las empresas | Número de empresas exportadoras | Número de entradas de empresas |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
|                               | MCO                                                     | MCO                                                     | MCO                                                           | MCO                                                           | Poisson                         | Poisson                        |
|                               | (1)                                                     | (2)                                                     | (3)                                                           | (4)                                                           | (5)                             | (6)                            |
| MSF <sub>d, s, t-1</sub>      | -0,130***<br>(0,021)                                    |                                                         | -0,725***<br>(0,106)                                          |                                                               | 0,065<br>(0,314)                |                                |
| MSF Frec <sub>d, s, t-1</sub> |                                                         | -0,167***<br>(0,036)                                    |                                                               | -0,910***<br>(0,197)                                          |                                 | -0,166<br>(0,671)              |
| Observaciones                 | 86.850                                                  | 86.850                                                  | 86.850                                                        | 86.850                                                        | 86.850                          | 86.850                         |
| R-cuadrado                    | 0,343                                                   | 0,343                                                   | 0,425                                                         | 0,425                                                         | -                               | -                              |

*Nota:* La variable MSF es una variable ficticia para la existencia de una medida (respecto de la cual se planteó una preocupación) en el sector. La variable MSF Frec es un recuento de las preocupaciones planteadas, normalizado por el número de productos (SA 4) dentro de un sector SA 2. Los resultados se obtienen utilizando variables explicativas con un desfase de un año (estimación agregada a nivel de SA 2, la muestra incluye solamente empresas que hayan exportado por lo menos durante cinco años entre 1995 y 2005). Todas las regresiones incluyen efectos fijos de tiempo, sector, país de destino, tiempo-sector y tiempo destino. Los errores estándares robustos van entre paréntesis. \*\*\* indica un nivel de significación de 1 por ciento.

*Fuente:* Cálculos del autor utilizando la base de datos de Fontagné *et al.* (2012).

Apéndice Cuadro D.2: Efectos de las medidas OTC en los resultados de exportación de las empresas

| Variables dependientes        | Ln del número de variedades exportadas por las empresas | Ln del número de variedades exportadas por las empresas | Ln del valor de las exportaciones realizadas por las empresas | Ln del valor de las exportaciones realizadas por las empresas | Número de empresas exportadoras | Número de entradas de empresas |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
|                               | MCO                                                     | MCO                                                     | MCO                                                           | MCO                                                           | Poisson                         | Poisson                        |
|                               | (1)                                                     | (2)                                                     | (3)                                                           | (4)                                                           | (5)                             | (6)                            |
| OTC <sub>d, s, t-1</sub>      | -0,065***<br>(0,018)                                    |                                                         | -0,661***<br>(0,098)                                          |                                                               | -0,193<br>(0,319)               |                                |
| OTC Frec <sub>d, s, t-1</sub> |                                                         | -0,062***<br>(0,023)                                    |                                                               | -0,876***<br>(0,133)                                          |                                 | -0,217<br>(0,503)              |
| Observaciones                 | 86.850                                                  | 86.850                                                  | 86.850                                                        | 86.850                                                        | 86.850                          | 86.850                         |
| R-cuadrado                    | 0,342                                                   | 0,342                                                   | 0,425                                                         | 0,425                                                         | -                               | -                              |

*Nota:* La variable OTC es una variable ficticia para la existencia de una medida (respecto de la cual se planteó una preocupación) en el sector. La variable OTC Frec es un recuento de las preocupaciones planteadas, normalizado por el número de productos (SA 4) dentro de un sector SA 2. Los resultados se obtienen utilizando variables explicativas con un desfase de un año (estimación agregada a nivel de SA 2, la muestra incluye solamente empresas que hayan exportado por lo menos durante cinco años entre 1995 y 2005). Todas las regresiones incluyen efectos fijos de tiempo, sector, país de destino, tiempo-sector y tiempo-destino. Los errores estándares robustos van entre paréntesis. \*\*\* indica un nivel de significación de 1 por ciento.

*Fuente:* Cálculos del autor utilizando la base de datos de Fontagné *et al.* (2012).

Apéndice Cuadro D.3: Impacto de las medidas MSF en el comercio de productos agropecuarios y alimenticios, 1996-2010

| Variable MSF:                           | MSFFrec <sub>ijt(t-1)SA 2</sub> |                               |                               |                               | MSF <sub>ijt(t-1)SA4</sub>    |                               |                               |                               |
|-----------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                         | Pr(import <sub>ijtSA4</sub> )   | ln(import <sub>ijtSA4</sub> ) | Pr(import <sub>ijtSA4</sub> ) | ln(import <sub>ijtSA4</sub> ) | Pr(import <sub>ijtSA4</sub> ) | ln(import <sub>ijtSA4</sub> ) | Pr(import <sub>ijtSA4</sub> ) | ln(import <sub>ijtSA4</sub> ) |
|                                         | (1)                             | (2)                           | (3)                           | (4)                           | (5)                           | (6)                           | (7)                           | (8)                           |
| Medida MSF <sub>(t-1)SA4</sub>          | -0,160***<br>(0,06)             | 0,641***<br>(0,15)            |                               |                               | -0,144***<br>(0,05)           | 0,661***<br>(0,14)            |                               |                               |
| Conformidad MSF <sub>(t-1)SA4</sub>     |                                 |                               | -0,309***<br>(0,08)           | -0,473*<br>(0,28)             |                               |                               | -0,270***<br>(0,07)           | -0,406*<br>(0,23)             |
| Características MSF <sub>(t-1)SA4</sub> |                                 |                               | 0,019<br>(0,07)               | 0,988***<br>(0,24)            |                               |                               | 0,012<br>(0,06)               | 0,962***<br>(0,19)            |
| Controles                               | Sí                              | Sí                            | Sí                            | Sí                            | Sí                            | Sí                            | Sí                            | Sí                            |
| Efectos fijos                           | Sí                              | Sí                            | Sí                            | Sí                            | Sí                            | Sí                            | Sí                            | Sí                            |
| Correlación estimada (rho)              |                                 | 0,461<br>(0,01)               |                               | 0,508<br>(0,01)               |                               | 0,460<br>(0,01)               |                               | 0,460<br>(0,01)               |
| Selección estimada (lambda)             |                                 | 1,372<br>(0,04)               |                               | 1,091<br>(0,04)               |                               | 1,370<br>(0,04)               |                               | 1,371<br>(0,04)               |
| Log Logaritmo de pseudoprobabilidad     |                                 | -7773030                      |                               | -7772832                      |                               | -7772958                      |                               | -9756160                      |
| Prueba de chi-cuadrado de Wald          |                                 | 49.855,54                     |                               | 49.752,98                     |                               | 49.914,95                     |                               | 49.838,46                     |
| Observaciones                           |                                 | 5. 452. 530                   |                               | 5. 452. 530                   |                               | 5. 452. 530                   |                               | 5. 452. 530                   |

*Nota:* El método de estimación es el modelo de selección Heckman (probabilidad máxima). MSFFrec es un recuento de las preocupaciones planteadas normalizado por el número de productos (SA 4) en un sector SA 2 (los resultados comunicados utilizando estas variables figuran en las columnas 1) a 4)). MSF es una variable ficticia para la existencia de una medida (respecto de la cual se planteó una preocupación) en el sector (los resultados comunicados utilizando esta variable figuran en las columnas 5) a 8)). Los controles incluyen el logaritmo del producto de los PIB, el logaritmo del producto de la población, el logaritmo de la distancia, la adyacencia, el idioma común y el pasado colonial. La religión común es la variable de selección en la estimación de la primera fase. En todas las regresiones se incluyen los términos importador, exportador, productor SA 4, efectos fijos anuales y resistencia multilateral (MR), según Baier y Bergstrand (2009). Los errores estándar van entre paréntesis. \*\*\*, \* indican un nivel de significación de 1 y 10 por ciento, respectivamente.

*Fuente:* Crivelli y Gröschl (2012).

## E. La cooperación internacional sobre medidas no arancelarias en un mundo globalizado

Esta sección se concentra en la cooperación internacional sobre las medidas no arancelarias (MNA) y medidas relativas a los servicios. Se examina en primer lugar la justificación económica de esta cooperación en el contexto de los acuerdos comerciales. A continuación se considera la práctica de la cooperación en el ámbito de los obstáculos técnicos al comercio (OTC), las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y la reglamentación nacional de los servicios. En la tercera parte se hace un análisis jurídico del trato dado a las MNA en el sistema del GATT/OMC y de las interpretaciones de las normas aparecidas en recientes diferencias comerciales internacionales. La sección termina con un análisis de los problemas que plantea la adaptación de la OMC a un mundo en el que las MNA suscitan una preocupación cada vez mayor.

## Índice

|   |                                                                                                                         |     |
|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1 | La reglamentación de las MNA en los acuerdos comerciales                                                                | 162 |
| 2 | Cooperación en esferas de política específicas: medidas OTC/MSF y medidas relativas a los servicios                     | 176 |
| 3 | Las disciplinas del GATT/OMC relativas a las MNA según han sido interpretadas en el marco de la solución de diferencias | 187 |
| 4 | Adaptar la OMC a un mundo más allá de los aranceles                                                                     | 203 |
| 5 | Conclusiones                                                                                                            | 216 |

### Algunos hechos y constataciones importantes

- Las normas de la OMC ayudan a resolver el problema de que los países sustituyan los aranceles por medidas no arancelarias, pero la naturaleza cambiante del comercio crea nuevas complejidades que exigen formas más profundas de integración institucional.
- Los países cooperan en materia de medidas OTC/MSF y de reglamentación nacional de los servicios para hacer frente a problemas de información y para complementar los compromisos de acceso a los mercados.
- La distinción entre las MNA legítimas y las medidas diseñadas con fines proteccionistas ha sido una cuestión crucial en los asuntos de solución de diferencias del GATT/OMC referentes a MNA y en la elaboración de nuevas disciplinas con miras a la reglamentación nacional de los servicios.
- La tensión entre el análisis económico y la práctica jurídica puede informar los esfuerzos que habrá de realizar el sistema de la OMC en el futuro para abordar las MNA en un entorno comercial en evolución.

Esta sección comienza con un examen de las razones económicas de la cooperación internacional sobre medidas no arancelarias en el contexto de los acuerdos comerciales. Este enfoque teórico proporciona un marco para reflexionar acerca de la elaboración eficiente de normas relativas a las MNA en un acuerdo comercial y de la forma en que esas medidas pueden verse afectadas por distintos factores, tales como el desarrollo de cadenas de producción mundiales y el carácter opaco de varias MNA. En la segunda parte se considera de qué manera ha tenido lugar la cooperación sobre MNA en el marco del sistema multilateral de comercio y de otros foros e instituciones internacionales. La atención se centra específicamente en los obstáculos no arancelarios (OTC), las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) (referentes a la inocuidad de los alimentos y la salud de los animales y las personas) y la reglamentación de los servicios, y se hace hincapié en las similitudes y las peculiaridades de los problemas subyacentes y de las formas en que se ha producido la cooperación.

La tercera parte se ocupa del análisis jurídico del trato dado a las medidas no arancelarias en el sistema del GATT/OMC y de las interpretaciones de las normas que han aparecido en recientes diferencias comerciales internacionales. Se presta especial atención a la forma en que se ha abordado en los acuerdos y en el sistema de solución de diferencias la distinción entre MNA legítimas y proteccionistas. La sección termina con un análisis de los problemas que plantea la adaptación de la OMC a un mundo en el que las medidas no arancelarias suscitan una preocupación cada vez mayor. Confluyen así los principales resultados del análisis precedente de la teoría, los datos y las prácticas en evolución de las MNA que figuran en las distintas secciones del informe, y se ofrecen algunas observaciones en materia de políticas.

## 1. La reglamentación de las MNA en los acuerdos comerciales

¿Por qué cooperan los países en el ámbito del comercio? ¿Por qué es necesaria la cooperación en materia de medidas no arancelarias? ¿Cómo deberían reglamentarse las MNA en un acuerdo comercial? En esta sección los debates sobre la cooperación en materia de MNA se inscriben en un marco teórico. La sección siguiente se concentra específicamente en tres esferas de reglamentación pertinentes: las medidas OTC, las medidas MSF y las medidas relativas a los servicios, en particular en lo que respecta a la reglamentación nacional.

En la sección E.1 se examinan en primer lugar las dos teorías principales sobre acuerdos comerciales: el enfoque basado en la relación de intercambio y el enfoque basado en el compromiso (véase *infra*). Estas teorías proporcionan una justificación para la cooperación comercial y ofrecen un marco para reflexionar sobre la función y la elaboración de la reglamentación relativa a las MNA en el marco de un acuerdo comercial, como los Acuerdos de la OMC.

Como se analiza más detalladamente a continuación, el enfoque basado en la relación de intercambio tiene un resultado sencillo y convincente. Si los gobiernos estableciesen políticas para alcanzar sus objetivos de la manera más eficiente posible, no elegirían medidas no arancelarias para distorsionar el comercio internacional a su favor. Los aranceles serían el único instrumento de política

utilizado. En este marco teórico básico, los gobiernos establecen MNA para responder a preocupaciones legítimas de política pública, y las normas sobre MNA en un acuerdo comercial sólo tienen que ocuparse de la posible "sustitución de políticas" entre aranceles y medidas no arancelarias (véase la sección B). La eficiencia se puede obtener con un simple conjunto de normas, como el trato nacional y la no infracción (véase la sección E.1 (b) *infra*), que deja a los gobiernos nacionales una autonomía considerable para establecer MNA (integración "superficial").

Si bien algunas características de los acuerdos comerciales corresponden a la premisa básica del enfoque basado en la relación de intercambio, la cooperación real sobre medidas no arancelarias en la OMC y en otros acuerdos (en particular los acuerdos comerciales preferenciales) va generalmente más allá de un nivel "superficial" y entraña formas "profundas" de integración, lo cual hace pensar que es posible que los gobiernos estén tratando de abordar problemas distintos de la sustitución de políticas entre los aranceles y las medidas no arancelarias. ¿Cuáles son esos problemas?

En la sección E.1 se examinan algunas de estas justificaciones adicionales de la cooperación sobre medidas no arancelarias. Se puede encontrar una primera explicación en el enfoque basado en el compromiso. En ese marco, se puede demostrar que algunos elementos de las normas de la OMC sobre las MNA pueden justificarse cuando los gobiernos tienen problemas de credibilidad con algunos sectores a nivel interno, como los grupos de intereses especiales. Por otra parte, la naturaleza cambiante del comercio internacional y el aumento de la deslocalización crea nuevas externalidades de las políticas que pueden también motivar la necesidad de formas más profundas de integración institucional más allá de las simples normas de preservación del mercado. Por último, la cooperación sobre MNA en el marco de acuerdos comerciales puede estar motivada por otras complejidades que no están recogidas en el modelo básico, pero que pueden ser pertinentes en la práctica. Una primera cuestión es que varias MNA son muy opacas, lo que indica que los países miembros necesitan cooperar para identificar lo que constituye un uso eficiente y legítimo de las MNA. Otra cuestión es que es posible que los agentes del mercado, no los gobiernos, puedan establecer MNA *de facto* adoptando normas privadas voluntarias.

Por último, el análisis se centra en una consideración de la elaboración eficiente de un acuerdo comercial que trate de las MNA. Concretamente, utilizando el enfoque basado en la relación de intercambio como punto de referencia, en la última subsección se evalúa la eficiencia de ciertos principios del GATT/OMC. Si bien este análisis es por fuerza especulativo, puede ser útil para informar el debate sobre las ventajas e inconvenientes desde el punto de vista institucional. La sección termina con un análisis de las concesiones recíprocas que entrañan diferentes formas de integración profunda, por ejemplo la armonización de las normas.

### (a) ¿Por qué cooperan los países en materia de MNA?

La literatura económica más reciente ha elaborado dos teorías principales sobre los acuerdos comerciales: la teoría de la relación de intercambio y la teoría del compromiso. A

continuación se analiza lo que dice cada teoría sobre el trato de las medidas no arancelarias en los acuerdos comerciales. Según los dos enfoques, los gobiernos negocian tratados internacionales para abordar a externalidades internacionales e internas asociadas a las políticas comerciales. Estos efectos se han tratado también en la sección B. Aunque ambas teorías económicas se elaboraron principalmente para explicar la utilización de los aranceles, podrían aplicarse motivos similares en el caso de la cooperación sobre la utilización de MNA.

La lógica de los enfoques basados en la relación de intercambio y el compromiso no explica satisfactoriamente la justificación económica de los acuerdos comerciales sobre servicios. Aunque algunos de los conceptos derivados de estas teorías son pertinentes para explicar determinadas características del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), los economistas reconocen que hay diferencias importantes entre el comercio de mercancías y el comercio de servicios. En el recuadro E.1 se analiza el debate actual sobre la cooperación internacional en el ámbito del comercio de servicios.

### (i) *El enfoque basado en la relación de intercambio*

De conformidad con la teoría de la relación de intercambio (o teoría tradicional), los gobiernos tienen interés en formalizar acuerdos comerciales porque ven en ellos un medio de escapar al dilema del prisionero provocado por la relación de intercambio (Bagwell y Staiger, 1999, 2002). El "problema" que surge en ausencia de un acuerdo comercial puede expresarse como sigue.

Cuando un gobierno decide unilateralmente el nivel de un arancel, o una medida no arancelaria que sustituye a un arancel, no tendrá en cuenta las consecuencias de su decisión en el bienestar de los exportadores extranjeros. En la sección B se describe la forma en que el incentivo para utilizar políticas comerciales de maneras que benefician a los productores nacionales a expensas de los exportadores extranjeros hace que los gobiernos impongan restricciones comerciales importantes que alteran la relación de intercambio (es decir, la relación entre el precio de las exportaciones y el precio de las importaciones) en beneficio de la economía nacional. Sin embargo, dado que esta lógica se aplica a todos los países y cada uno de ellos intenta aumentar los aranceles, el resultado – conocido como el equilibrio de Nash – es que la relación de intercambio no resulta afectada en términos globales, pero el volumen del comercio es ineficientemente bajo. Este resultado es el conocido dilema del prisionero.

Según la teoría de la relación de intercambio, el propósito de un acuerdo comercial es dar "voz" a los exportadores extranjeros en las elecciones arancelarias de sus interlocutores comerciales, de modo que a través de las negociaciones puedan hacer que adquieran conciencia de los costos que imponen esas restricciones comerciales. De este modo, un acuerdo comercial basado en la reciprocidad y la no discriminación (la cláusula de la nación más favorecida-NMF) conducirá naturalmente a una reducción de los aranceles y a una ampliación del acceso a los mercados hasta niveles eficientes a nivel internacional.

Los gobiernos pueden utilizar MNA en lugar de aranceles para modificar el acceso a los mercados de sus interlocutores

comerciales y manipular así la relación de intercambio (véase la sección B). Esto indica que las principales características conceptuales de los acuerdos comerciales (la reciprocidad y el trato NMF) pueden facilitar la cooperación en materia de MNA. Sin embargo, incluso en un contexto de entorno normativo complejo, no es necesario que los gobiernos negocien directamente los niveles de sus MNA. En efecto, según el enfoque tradicional el principal objetivo de un acuerdo comercial es aumentar el volumen del comercio sin introducir distorsiones en la elección unilateral de MNA, como la reglamentación nacional y las políticas fiscales, como consecuencia de las limitaciones arancelarias negociadas (Bagwell y Staiger, 2001; Staiger y Sykes, 2011). Intuitivamente, los aranceles constituyen el instrumento óptimo para manipular la relación de intercambio: si los gobiernos disponen de aranceles y MNA, no hay ninguna razón para recurrir a estas últimas para restringir el comercio (Staiger, 2012).

La teoría de los acuerdos comerciales basada en la relación de intercambio apoya sólidamente la idea de que la integración "superficial" es el medio más directo para resolver las ineficiencias normativas que surgirían en ausencia de un acuerdo comercial. Las negociaciones centradas solamente en los aranceles, junto con un conjunto de normas que aborden el problema de la sustitución de políticas entre aranceles y medidas no arancelarias (por ejemplo, una "norma de preservación del acceso a los mercados") pueden contribuir a que los gobiernos alcancen un nivel de eficiencia más elevado. A nivel conceptual, esto concuerda con el enfoque del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) con respecto a las MNA internas, en virtud del cual las negociaciones se concentran en las reducciones arancelarias como medio de ampliar el acceso a los mercados. Según este enfoque, varias disposiciones del GATT tienen por finalidad proteger el valor de los acuerdos negociados de acceso a los mercados contra la erosión derivada de las MNA. Además, los Miembros de la OMC deben renunciar a la utilización de contingentes y otras restricciones cuantitativas en favor de los aranceles. Esta solución institucional les permite lograr la combinación eficiente de políticas comerciales y MNA internas, incluso cuando los gobiernos se ven incentivados a utilizar estas medidas para anular el acceso a los mercados otorgado a los interlocutores comerciales mediante reducciones arancelarias (Bagwell y Staiger, 2001).

Pese a este importante resultado, siguen pendientes dos cuestiones. ¿Hay elementos del trato de las medidas no arancelarias en los acuerdos comerciales que no puede explicar la versión básica del enfoque de la relación de intercambio? ¿Por qué los gobiernos suelen cooperar específicamente en materia de MNA en el contexto de los acuerdos comerciales? Estas cuestiones se abordan en dos etapas. En primer lugar, se expone otra posible justificación para los acuerdos comerciales, el enfoque basado en el compromiso, y se aduce que el trato de las MNA en los tratados puede responder a la necesidad de "adquirir" compromisos creíbles con políticas eficientes. En la subsección siguiente se analizan otras preocupaciones relacionadas con la cooperación sobre MNA que no están recogidas en la versión básica del enfoque de la relación de intercambio antes examinada.

### Recuadro E.1: Teorías económicas del AGCS

El análisis económico del AGCS tiende a destacar las ventajas económicas de los mercados de servicios eficientes y liberalizados o a utilizar las teorías tomadas del comercio de mercancías para explorar la lógica de la apertura del comercio de servicios. Si bien estos enfoques han contribuido al estudio de la función del comercio de servicios en la economía en general y a identificar los paralelismos existentes entre el comercio de mercancías y el comercio de servicios, ninguno de ellos se ocupa directamente de la cuestión de la cooperación internacional en materia de servicios.

En este recuadro se enuncian en primer lugar las razones por las cuales los marcos presentados en la sección E.1 son insatisfactorios para la cooperación en materia de servicios y se exponen brevemente dos enfoques desde los que se trata de explicar la cooperación internacional en el ámbito del comercio de servicios. Según el primero, los compromisos sobre servicios contraídos en el marco de los acuerdos comerciales internacionales proporcionan un instrumento creíble para asegurar las reformas unilaterales de las políticas y limitar la sustitución de políticas. El segundo considera el proceso de apertura del comercio de servicios como parte de las respuestas de los gobiernos a cambios en la naturaleza de la producción hacia las cadenas de suministro internacionales.

El principal argumento para aplicar las teorías de cooperación en materia de políticas elaboradas para el comercio de mercancías al comercio de servicios es el reconocimiento de que los responsables de las políticas pueden tropezar con los mismos problemas de incentivos en ambos sectores. En particular, la teoría de la relación de intercambio internacional y la teoría del compromiso interno pueden hacerse extensivas a las medidas relativas a los servicios (Copeland y Mattoo, 2008). Sin embargo, las características distintivas de los servicios pueden hacer que las teorías utilizadas para explicar el GATT no sean suficientes para explicar la cooperación en el marco del AGCS. Por ejemplo, uno de los principales modos de suministro de servicios es el establecimiento en el país o la inversión extranjera directa, que mitigan el incentivo a manipular la relación de intercambio internacional, porque con la integración vertical las empresas internacionales internalizan en parte los costos externos de la política comercial (Blanchard, 2007). Además, Marchetti y Mavroidis (2011) sugieren que el AGCS es flexible hasta el punto de que es difícil explicar persuasivamente su desarrollo con la teoría del compromiso.

Copeland y Mattoo (2008) señalan otro problema de la aplicación de las teorías de la relación de intercambio y del compromiso a los acuerdos comerciales sobre servicios. Los servicios desempeñan un papel importante en la economía general complementando los resultados en otros mercados. Por ejemplo, un sector financiero eficiente transforma los ahorros en inversiones y puede asignar el capital de manera que se obtengan mayores ingresos. Los servicios de transporte reducen las fricciones en el intercambio, facilitando el comercio interno y el comercio internacional. Por último, la tecnología de la comunicación no sólo facilita las transacciones sino que puede además asegurar la difusión y creación de conocimiento (Copeland y Mattoo, 2008). Estas posibles ganancias de eficiencia impulsarían a los gobiernos a abrir los mercados de servicios unilateralmente, sin necesidad de cooperación internacional o de un acuerdo sobre servicios.

Además de los incentivos unilaterales para abrir los mercados de servicios, los avances tecnológicos han llevado a la ampliación del comercio de servicios, lo que lleva a su vez a los gobiernos a tratar de obtener compromisos multilaterales. Según Marchetti y Mavroidis (2011), algunos países temían, durante el proceso de apertura de los mercados de servicios en los años ochenta, que surgieran obstáculos más adelante. Específicamente, temían que el comercio de servicios posibilitado por el avance tecnológico llevara a los gobiernos a sustituir los obstáculos tecnológicos desaparecidos por nuevos obstáculos normativos al comercio de servicios, en forma similar a la sustitución de políticas que se ha examinado con respecto a las mercancías. La amenaza de la sustitución de políticas llevó a estos países a propugnar un mecanismo para asegurar la apertura del comercio internacional de servicios, en el que se incluye el AGCS.

Por otra parte, Hoekman y Kostecki (2001) sostienen que los cambios en la fragmentación de la producción hicieron que las empresas necesitaran un mayor acceso a insumos de servicios eficientes, lo que alentó a su vez a los gobiernos a incluir en sus programas la apertura del comercio de servicios. De manera análoga, Deardorff (2001) constata que como los servicios contribuyen de manera importante a la facilitación de la producción internacional, la apertura del comercio de servicios aumenta los resultados de la apertura del comercio de mercancías. Dado que las cadenas de producción mundiales desempeñan un papel importante en el comercio internacional, la adopción de políticas proteccionistas en la esfera de los servicios y la inversión puede terminar restringiendo el comercio de mercancías, por lo que los trabajos recientes sobre los efectos asociados a la producción internacional (que se analizan en la sección E.1 (b)) pueden proporcionar información útil a este respecto.

En resumen, las teorías económicas actuales del AGCS sólo aclaran partes aisladas del mundo complejo de las negociaciones sobre servicios, lo que contrasta en cierta medida con el marco más desarrollado que utilizan los economistas para analizar la cooperación internacional en el comercio de mercancías, esfera en la que la realización de nuevos trabajos de investigación económica resultaría muy beneficiosa.

*(ii) El enfoque basado en el compromiso*

Se ha descrito hasta ahora una teoría de los acuerdos comerciales que hace hincapié en el control de los motivos de empobrecimiento del vecino asociados a la manipulación de la relación de intercambio. Una teoría distinta, aunque posiblemente complementaria, de los acuerdos comerciales propone como principio que el objetivo de un acuerdo comercial es atar las manos de los gobiernos miembros y ofrecer así un mecanismo de compromiso externo. Los gobiernos podrían beneficiarse de un acuerdo comercial que facilitara su compromiso con una política de apertura del comercio, ya que los aranceles benefician al sector protegido, pero crean distorsiones que reducen el bienestar global (véase Maggi y Rodríguez-Clare, 1998, 2007; Matsuyama, 1990; Staiger y Tabellini, 1987).<sup>1</sup>

La mayoría de las investigaciones que adoptan el enfoque de los acuerdos comerciales basado en el compromiso se han centrado únicamente en los aranceles, y las consecuencias de este enfoque en el trato de las medidas no arancelarias en los acuerdos comerciales no se comprenden tan bien como en el caso de la teoría de la relación de intercambio. Sin embargo, en dos trabajos recientes se aplica el enfoque basado en el compromiso para explicar las características del trato de las MNA en el sistema del GATT/OMC que no es posible comprender mediante el enfoque la relación de intercambio. Brou y Ruta (2009) muestran que un acuerdo que permite que se limiten los aranceles pero que deja otras MNA como las subvenciones internas sin consolidar o expuestas a la manipulación, no constituirá un mecanismo de compromiso eficaz. Esto permite a los responsables de las políticas sencillamente hacer un uso más intensivo de las MNA una vez negociadas las consolidaciones arancelarias (o límites máximos), lo que constituye un claro ejemplo de sustitución de políticas. En este contexto, un gobierno obtiene mejores resultados con un acuerdo que imponga normas sobre las MNA, porque sólo un acuerdo comercial más completo puede garantizar la credibilidad de las políticas. Por tanto, este enfoque esclarece los requisitos normativos previos necesarios para tratar las MNA internas, como las subvenciones o las reglamentaciones nacionales, en el sistema de la OMC.

En un modelo similar, Potipiti (2006) ofrece una explicación de la diferencia de trato entre los aranceles y las subvenciones a la exportación en la OMC. Tanto los aranceles como las subvenciones a la exportación pueden distorsionar la asignación de inversiones, lo que genera una pérdida de bienestar social. Por otra parte, el gobierno puede beneficiarse de las contribuciones procedentes de los grupos de presión de los sectores de importación y de exportación protegidos. Las normas que elegirá el responsable de las políticas para incluirlas en un tratado comercial refleja estos factores compensatorios. Potipiti (2006) muestra que en virtud de las diferentes perspectivas de crecimiento de los sectores de importación y de exportación, un gobierno considera eficiente comprometerse con normas diferentes para las políticas de exportación y de importación. Concretamente, el hecho de que el sector de exportación tenga mejores perspectivas de crecimiento que el sector de importación hace menos atractivas las contribuciones de los grupos de presión de los exportadores, en tanto que aumenta el costo social de las subvenciones a la exportación. En consecuencia, las normas de la OMC que prohíben estas últimas pero solamente limitan el uso de

aranceles, son difíciles de explicar en el marco del enfoque basado en la relación de intercambio, pero pueden comprenderse desde la perspectiva de la teoría del compromiso.

*(b) ¿Por qué cooperan los países en materia de MNA? Más allá de la sustitución de políticas*

En la sección anterior se han destacado las similitudes entre los aranceles y las medidas no arancelarias y se ha afirmado que los gobiernos pueden utilizar estas últimas en lugar de los aranceles. Esto ha proporcionado una primera justificación para la reglamentación de las medidas no arancelarias en los acuerdos comerciales. Sin embargo, la sustitución de aranceles por MNA no es el único problema que se trata de solucionar mediante la reglamentación de las MNA en los acuerdos comerciales. Esta sección versa sobre esos otros problemas.

Las medidas no arancelarias difieren de los aranceles en varios aspectos; estas diferencias, unidas a la naturaleza cambiante del comercio internacional, pueden constituir razones adicionales para la cooperación en materia de medidas no arancelarias en el marco de acuerdos comerciales. Las MNA responden con frecuencia a preocupaciones cruciales de política pública a nivel nacional e internacional. Su objeto puede ser proteger los intereses generales de los consumidores más que las limitadas preocupaciones de los productores. La preservación de los vegetales, la protección de la salud de las personas y de los animales, la inocuidad de los alimentos y el medio ambiente, o el establecimiento de las normas necesarias para un intercambio equitativo en el mercado son objetivos de política pública. Estos objetivos, aunque son ampliamente compartidos por los Miembros de la OMC, presentan a menudo un amplio espectro de preferencias heterogéneas en cuanto a las políticas. Además, las medidas no arancelarias y los aranceles son diferentes en lo que respecta a su longevidad. Las MNA están sujetas a modificación, porque las necesidades de reglamentación varían de acuerdo con las transformaciones del entorno económico y social. ¿Cuál es el papel de la OMC en este contexto?

En esta sección se presentan dos conjuntos de razones por las que el sistema de comercio debería incluir disciplinas sobre medidas no arancelarias que fueran más allá de las disciplinas necesarias para impedir la sustitución de políticas entre aranceles y MNA (en la próxima sección se ofrecen ejemplos concretos basados en medidas OTC/MSF y medidas relativas a los servicios).

La primera explicación gira en torno a las diferencias entre los aranceles y las medidas no arancelarias y la justificación de la reglamentación de las MNA que se refiere a esas diferencias. Desde este punto de vista, hay tres preocupaciones adicionales relacionadas con la reglamentación de las MNA. La primera es la opacidad en cuanto al propósito y el efecto de algunas MNA. En segundo lugar, las MNA y los aranceles afectan a la competencia de modo diferente, ya que la reglamentación de las MNA puede aumentar los costos fijos y por ende desalentar la entrada en el mercado. Por último, no todas las MNA son impuestas por los gobiernos, ya que pueden también adoptar la forma de normas privadas.

La segunda explicación atañe a la naturaleza cambiante del comercio internacional. El aumento de las cadenas de producción mundiales puede dar origen a nuevos efectos secundarios de las políticas que requieren también una cooperación directa con respecto a las MNA. Las herramientas para abordar las MNA dependen también de si el problema que trata de resolver el acuerdo comercial está ligado a la sustitución de aranceles por MNA o a las dimensiones adicionales de la cooperación. Esta cuestión se trata en la sección E.1 (c).

### (i) *Instrumentos opacos*

En las secciones B y C se documenta la utilización creciente de medidas no arancelarias. A medida que aumenta la preocupación por las cuestiones relativas a la inocuidad de los alimentos, la estabilidad financiera y el medio ambiente, los gobiernos recurrirán más y más a las MNA para lograr objetivos de política nacional. La mayor utilización de MNA, sumada a la complejidad y la opacidad de varias medidas no arancelarias, plantea tres desafíos nuevos e interrelacionados para las autoridades nacionales de reglamentación y de los negociadores sobre comercio internacional. En primer lugar, puede haber incertidumbre sobre lo que constituye el nivel eficiente de una medida no arancelaria. En segundo lugar, la cooperación en este ámbito puede verse menoscabada porque el cumplimiento de los acuerdos exige la observación del cumplimiento por cada uno de los gobiernos, y algunas MNA no son fáciles de observar. Por último, si las MNA son opacas, su utilidad como mecanismo para garantizar los compromisos de los gobiernos en virtud de un acuerdo internacional puede ser limitada.

La integración superficial es eficiente en un entorno en el que no hay problemas de información, como se demuestra en los trabajos de Bagwell y Staiger (2001). En cambio, la falta de información perfecta puede ser en sí misma una razón para una cooperación más profunda en materia de medidas no arancelarias en el marco de los acuerdos comerciales. Específicamente, la complejidad de las MNA puede crear ineficiencias incluso si los gobiernos disponen de una información perfecta acerca de sus propias necesidades de reglamentación y de los efectos de las políticas que elijan, pero no conoce el nivel eficiente de las MNA de sus interlocutores comerciales. Esto se debe a que los gobiernos pueden inducir a error a sus interlocutores sobre el propósito de sus políticas, de modo que incluso una comunicación mutuamente beneficiosa resulta difícil. Esta asimetría en la información (que se produce cuando una parte dispone de más o mejor información que la otra) plantea problemas en muchos ámbitos de la cooperación internacional, pero es particularmente importante en el contexto de la reglamentación nacional, ya que el desacuerdo sobre los objetivos de política pública puede ocultar un comportamiento fundamentalmente no cooperativo.

Además, el nivel eficiente de una medida no arancelaria puede variar con el tiempo. Por ejemplo, los objetivos de la reglamentación dependen de factores tales como el estado de la tecnología, la conciencia de los efectos de las fallas del mercado, las prácticas de la industria y las necesidades de la sociedad (véase la sección B). Cuando surgen nuevas situaciones, los gobiernos o bien no siguen limitados por sus compromisos internacionales o bien pueden tratar de que se adopten nuevas disposiciones regulatorias mediante la renegociación de sus acuerdos comerciales con sus interlocutores.

La actualización de los compromisos para reflejar las nuevas necesidades de reglamentación puede afectar el equilibrio existente del acuerdo. Por ejemplo, supóngase que dos gobiernos llegan a un acuerdo sobre los certificados de inspección sanitaria y ambiental para las importaciones de productos lácteos y las exportaciones de pollos. Si se descubre un nuevo contaminante en los productos de queso que no está abarcado por el acuerdo, el Estado que consume los productos lácteos puede tratar de imponer reglamentos no comprendidos en el acuerdo sobre inspección. Si el productor de productos lácteos trata de renegociar, tendrá que haber hecho antes concesiones con respecto a las exportaciones de pollos. En espera de la renegociación, es posible que ambos gobiernos traten de evitar los acuerdos eficientes por temor a que se perjudique su posición. Si no hay ningún mecanismo que permita abordar estas nuevas circunstancias, el hecho de que los gobiernos no puedan incluir todas las contingencias futuras en un contrato impide la elaboración de un acuerdo eficiente a largo plazo (Battigalli y Maggi, 2003).<sup>2</sup>

Otro problema es que la opacidad de las medidas no arancelarias hace que a menudo resulte difícil asegurar el cumplimiento de los acuerdos. Teóricamente, un gobierno puede amenazar con suspender la cooperación futura si un interlocutor incumple un acuerdo. Sin embargo, esta amenaza depende de la capacidad de cada gobierno de observar cómo cumple el otro su parte del trato. En el caso del comercio, esto exige la vigilancia del nivel de acceso a los mercados. Aunque las leyes suelen publicarse, su aplicación efectiva puede ser opaca y variar según las elecciones de los organismos de reglamentación y las condiciones económicas imperantes.

En un entorno económico incierto, los gobiernos pueden tener dificultades para distinguir si una bajada de las importaciones se debe a la mayor productividad del sector que compite con las importaciones o a la ayuda estatal a través de una protección encubierta (Bajona y Ederington, 2009). Esto dificulta el cumplimiento; es posible que se adopten sin causa medidas de retorsión, o que la infracción de un acuerdo no sea castigada. Además, la posibilidad de que se tomen medidas de retorsión erróneas puede hacer que las partes vacilen en aceptar compromisos más liberales, y perjudiquen así las perspectivas de cooperación internacional.

La opacidad intrínseca de la aplicación de medidas no arancelarias y la dificultad de identificar sus efectos pueden exacerbar también los problemas relativos al compromiso entre los gobiernos y los inversores nacionales. Se piensa generalmente que los acuerdos comerciales ayudan a los gobiernos a asumir compromisos de política con los inversores y los votantes. Sin embargo, los acuerdos internacionales pueden perder su poder vinculante si los agentes internos no ven con claridad las opciones en cuanto a las políticas. Las empresas tienen que decidir hacer inversiones costosas e irreversibles para vender nuevos productos o entrar en nuevos mercados. La incertidumbre sobre las políticas comerciales les incita a esperar y evaluar los efectos de la reglamentación antes de invertir. Esta demora atenúa los efectos positivos de la apertura del comercio y reduce los efectos de compromiso de un acuerdo comercial.

Handley (2011) constata que la incertidumbre acerca de la aplicación de la política comercial en Australia redujo en un 30 por ciento el nivel de entrada de nuevas empresas después de la liberalización. En un estudio conexo, Handley y

Limao (2011) muestran que la incertidumbre en torno a la política comercial redujo considerablemente el acceso de las empresas portuguesas a los mercados de las CE antes de la adhesión de Portugal en 1986. Estos resultados indican que la complejidad y la opacidad de las medidas no arancelarias pueden limitar la eficacia de los acuerdos comerciales en lo tocante a solucionar problemas de compromiso.

## (ii) Normas privadas

La mayor parte de este informe se centra en las medidas impuestas por los gobiernos para abordar la conducta de los agentes privados en el mercado, pero el énfasis en la política gubernamental oscurece en cierta medida la capacidad de acción colectiva de los agentes no gubernamentales. Las normas privadas adoptadas por agentes económicos pueden actuar como medidas no arancelarias y afectar al comercio y al bienestar mundial del mismo modo que las medidas

gubernamentales (Robert E. Baldwin, 1970). Por consiguiente, el mismo tipo de problemas que caracterizan la utilización de las MNA, y que venimos examinando, pueden surgir con respecto a las normas privadas. Para hacer frente a estos efectos, los gobiernos pueden firmar acuerdos comerciales en los que se comprometen a reglamentar las normas privadas y a sus autores. En el recuadro E.2 se dan ejemplos de normas privadas comúnmente utilizadas. En esta subsección se evalúan las condiciones en las que los gobiernos elaborarían acuerdos comerciales que abarquen normas privadas en varias condiciones de mercado.

Cuando se trata del comercio de productos finales y las normas siguen siendo voluntarias, las normas privadas se ocupan fundamentalmente de fallas del mercado. En la sección B se describen las condiciones en las cuales estas normas pueden servir para señalar al mercado las características particulares del producto. Esas normas

### Recuadro E.2: Ejemplos de normas privadas

Varios tipos de entidades elaboran normas privadas voluntarias, entre ellas empresas, organismos no gubernamentales de normalización (regionales o internacionales), sistemas de certificación y/o etiquetado (por ejemplo, los sistemas Forest Stewardship Council y Marine Stewardship Council), asociaciones comerciales sectoriales (Florverde para las flores; Better Cotton Initiative para el algodón), y otras organizaciones no gubernamentales. Algunos organismos pueden tener carácter sectorial (por ejemplo, abarcar los productos forestales) e internacional.<sup>3</sup> Entre los muchos ejemplos de normas voluntarias privadas, consideraremos con fines ilustrativos los tres siguientes.

#### Bosques y certificación

Forest Stewardship Council (FSC), establecido en 1993 en respuesta a las preocupaciones causadas por la deforestación, es una organización internacional sin fines de lucro cuyo objetivo es la certificación de la ordenación de los bosques.<sup>4</sup> El FSC tiene diez principios y criterios conexos para la gestión forestal responsable. En ellos se describe, entre otras cosas, cómo deben ordenarse los bosques para satisfacer necesidades sociales, económicas, ecológicas y culturales y se incluyen aspectos de gestión, así como requisitos ambientales y sociales.<sup>5</sup> Otro ejemplo es el Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC), una organización que engloba y ha reconocido 30 sistemas nacionales de certificación forestal.

Estas dos organizaciones representan los sistemas de normas más importantes en términos de superficie forestal certificada y abarcan alrededor del 15 por ciento de los bosques productivos del mundo. Además de la certificación de la gestión forestal, los sistemas de normas en el ámbito forestal ofrecen generalmente certificación de la cadena de custodia a los fabricantes y los comerciantes que no participan en el cultivo y la tala de árboles. Este tipo de certificación se basa en prescripciones encaminadas a asegurar que la madera contenida en los productos proviene de bosques certificados. Los certificados de la cadena de custodia han aumentado rápidamente en los últimos años, lo que refleja una demanda cada vez mayor de los consumidores.<sup>6</sup>

#### Etiquetado de la huella de carbono

Los sistemas de etiquetado de la huella de carbono y sus normas conexas tienen por objeto reflejar la cantidad total de gases de efecto invernadero emitidos durante el ciclo vital de un producto, con inclusión de su producción, transporte, venta, uso y eliminación. Las iniciativas existentes difieren en cuanto a la justificación, el contexto, la información suministrada y la metodología de evaluación. En algunos sistemas de etiquetado se indica la cantidad de carbono emitida durante el ciclo vital de un producto, en tanto que en otros se menciona que el productor se ha comprometido a reducir o compensar su huella de carbono, o que el producto es más eficiente desde el punto de vista de la huella de carbono que un producto comparable.

La primera iniciativa de etiquetado de la huella de carbono fue lanzada en 2007 por Carbon Trust, una empresa independiente sin fines de lucro creada por el Gobierno del Reino Unido, que fue seguida de varias otras iniciativas. Continúan a nivel internacional las actividades encaminadas a armonizar la metodología básica de los sistemas de etiquetado de la huella de carbono.<sup>7</sup> Un número cada vez mayor de gobiernos han adoptado o están adoptando sistemas de etiquetado de la huella de carbono. Sin embargo, hasta el momento todos son voluntarios (Brenton *et al.*, 2009; Bolwig y Gibbon, 2009).

### Normas sobre la inocuidad de los alimentos

En respuesta a las condiciones económicas cambiantes, incluida una demanda creciente de calidad, inocuidad y características de los procesos por parte de los consumidores, y una concentración creciente en el sector del comercio agroalimentario al por menor, las empresas privadas han desarrollado un número creciente de normas sobre inocuidad de los alimentos (Henson y Reardon, 2005). Estas normas son por lo general más estrictas que las normas gubernamentales obligatorias y forman parte integrante de las obligaciones contractuales de las empresas que intervienen a lo largo de la cadena de suministro.

Si bien las normas privadas pueden contribuir a la gobernanza de la inocuidad de los alimentos en las distintas regiones y sectores, cuando hay una multitud de normas en competencia aumentan también los costos de cumplimiento de los proveedores (Fulponi, 2006). Así se explica otra tendencia creciente en el ámbito de las normas privadas, el surgimiento de coaliciones mundiales para la elaboración de normas. Estas coaliciones representan un intento de armonizar los esfuerzos destinados a lograr la inocuidad de los alimentos y el reconocimiento mutuo de las normas nacionales y/o regionales entre los vendedores de alimentos al por menor. Por ejemplo, en 2000 se lanzó la Global Safety Initiative (GFSI) con el fin de fomentar la convergencia de los sistemas de gestión de la inocuidad alimentaria mediante un proceso de evaluación comparativa.

Mediante ese proceso, la GFSI trata de identificar sistemas de inocuidad alimentaria que produzcan resultados coherentes y constantes. Los minoristas que se guían por las recomendaciones de la GFSI deberían ser capaces de identificar proveedores que cumplan las prescripciones de las normas pertinentes sin necesidad de auditorías. Este tipo de iniciativa podría proporcionar a los minoristas la flexibilidad necesaria para obtener sus suministros en todo el mundo y contribuir a la mejora de la eficiencia del sistema alimentario mundial.

voluntarias pueden aumentar el comercio al permitir a las empresas establecer sistemas para informar a los consumidores sobre sus productos, sin necesidad de un acuerdo comercial. Considérese una economía con una sola norma que se abre al comercio. Incluso sin intervención estatal, las empresas pueden formar coaliciones para modificar las normas a fin de adecuarlas a las necesidades de los diferentes consumidores en cada mercado. La apertura del comercio puede producir una armonización "desde abajo" (es decir, iniciada por grupos de la industria privada) que evita la proliferación antieconómica de normas nacionales y la multiplicación de grupos de normas internacionales especializadas (Casella, 2001).

Por otra parte, una vez que la producción se extiende más allá de las fronteras, la gobernanza dentro de las empresas y entre empresas exige una mayor coordinación y vigilancia. En este entorno, las empresas emplean cada vez más normas privadas para superar estos desafíos de gestión de sus cadenas de suministro, lo que tiene sus consecuencias para el acceso a los mercados. Por ejemplo, en un mundo de producción local, las normas privadas sobre inocuidad y calidad de los alimentos eran fundamentalmente requisitos entre empresas y no constituían un desafío importante para el comercio. Sin embargo, con el aumento de la deslocalización, las normas privadas se han transformado en normas colectivas a medida que las empresas dominantes se han esforzado por gestionar los costos de transacción asociados a sus cadenas de suministro mundiales (Henson, 2008). Cuando esas cadenas de suministro han empezado a traspasar las fronteras nacionales, las normas privadas se han hecho cada vez más presentes (Hussey y Kenyon, 2011).

El establecimiento y la adopción de una norma privada acarrea costos que tienen distintos efectos de una empresa a otra y de un país a otro. Por ejemplo, la adopción a escala mundial de una norma utilizada en un mercado nacional implica costos para las empresas extranjeras a que no hacen frente las empresas nacionales (Büthe y Mattli, 2011). Cuando las normas privadas tienen consecuencias distributivas, los gobiernos pueden utilizar acuerdos comerciales para limitar

las consecuencias negativas para el comercio de los organismos de normalización internacionales y nacionales.

Incluso sin un acuerdo comercial, es posible que las empresas limiten la influencia de una norma determinada creando una entidad de normalización privada competidora que establezca normas más favorables. Por ejemplo, World Wide Fund for Nature ayudó a crear un organismo de normalización privado, el Forest Stewardship Council (FSC), para promover la explotación forestal sostenible. En respuesta, los productores establecieron programas de normalización competidores para satisfacer a los consumidores sin adoptar las medidas costosas promovidas por el FSC (Cashore, 2002).

Dependiendo de las necesidades de los ciudadanos y de las empresas, los gobiernos pueden firmar acuerdos para promover o limitar la competencia entre los organismos de normalización. Esos acuerdos pueden alterar considerablemente el entorno normativo. Por ejemplo, Büthe (2010) señala que en el sector de la electrónica, la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC) consiguió sacar partido del reconocimiento por la OMC y de su propia posición establecida para desempeñar un papel central en la reglamentación internacional. Además de este ejemplo, la experiencia de la Unión Europea muestra que la designación o el reconocimiento posterior de una determinada entidad de normalización privada afecta a la competencia (Cafaggi y Janczuk, 2010).

Además, una norma "privada" que pasa a ser ampliamente utilizada puede ser el precursor de una reglamentación gubernamental (ya sea en la forma de un reglamento técnico, un procedimiento de evaluación de la conformidad o una medida MSF). Un ejemplo reciente, pertinente para la cuestión del etiquetado de la huella de carbono, es la Ley Grenelle 2 de Francia.<sup>8</sup> Esta Ley incluye disposiciones sobre etiquetado de la huella de carbono y el análisis de su ciclo vital desde el punto de vista ambiental. Algunas delegaciones de la OMC han expresado preocupación (en el Comité OTC) por la posibilidad de que las prescripciones en materia de etiquetado de la huella de carbono puedan pasar a ser

obligatorias en el futuro; en efecto, un proyecto anterior de la medida había previsto el etiquetado obligatorio. La Unión Europea ha aclarado que la Ley no es obligatoria: se diseñó para presentar a los consumidores la información ambiental adicional que se proporciona sobre los productos.

El análisis que antecede se centra en la elaboración de normas voluntarias y el papel de los acuerdos en la reglamentación de los organismos de normalización cuando la producción está localizada en un solo país. Sin embargo, cuando las redes de producción son mundiales y las tareas se intercambian entre países, las empresas pueden establecer normas para sus proveedores de insumos, y crear así una nueva razón para formalizar acuerdos internacionales sobre normas voluntarias. Como se indicó antes, las empresas optan por recurrir a las normas para garantizar un nivel de calidad o para hacer que los insumos sean compatibles con otras etapas del proceso de producción, exigiendo a menudo a los fabricantes de insumos que compren normas u obtengan licencias de normas en empresas privadas. Sin embargo, en las industrias que sólo tienen unos pocos compradores de insumos, estas empresas pueden estar en condiciones de elaborar normas de manera que aumente su poder en el mercado.

Por ejemplo, supóngase que varias empresas producen naranjas para su venta a un solo fabricante importante de jugo de naranja. El fabricante puede definir las normas de manera que le permita extraer ganancias de los productores de naranjas, por ejemplo exigiendo que las naranjas sean seleccionadas utilizando una máquina de clasificación de naranjas patentada, o que los cultivadores de naranjas obtengan un certificado de gestión sujeto a licencia. Si la empresa está verticalmente integrada, la norma se puede elaborar de manera que se internalicen los beneficios, evitando así efectivamente la competencia para el insumo de que se trate. La competencia imperfecta crea condiciones en que para los gobiernos puede ser ventajoso firmar acuerdos que limiten el grado en que las normas privadas afectan el comercio. Si el elaborador de la norma está en un país distinto del país en que están los proveedores de insumos, el uso de esa norma privada puede resultar ineficiente, al reducir el comercio. En esta situación, el gobierno de los proveedores de insumos preferiría limitar la capacidad normativa de la empresa de la fase posterior.

Dado que tanto las empresas ya establecidas como sus gobiernos tienen un incentivo para influir en las normas privadas a fin de poder captar mercados a expensas de las empresas y las economías competidoras, la negociación recíproca de las reglamentaciones de las organizaciones de normalización privadas puede mejorar la eficiencia. Sin embargo, aunque la mejora del acceso a los mercados para las empresas no establecidas, los exportadores extranjeros y sus respectivos gobiernos, que no tienen ninguna influencia en la elaboración de normas privadas puede procurar importantes ganancias en términos de bienestar, es posible que esas ganancias se obtengan a expensas de algunos intereses nacionales en materia de reglamentación. Por ejemplo, algunos gobiernos exigen que los organismos de normalización privados incluyan a representantes de los consumidores en el desarrollo de las normas, en un entorno de cooperación internacional, los intereses de los consumidores competirían con los de las empresas o los gobiernos extranjeros interesados en abrir los mercados.

En muchos casos, las consideraciones de acceso a los mercados no coinciden con las preocupaciones de los

consumidores, como la protección del medio ambiente y la seguridad. Además, como generalmente los intereses de los productores conllevan costos de acción colectiva inferiores, tienden a estar mejor organizados políticamente que los intereses difusos de los consumidores. Estas fuerzas políticas hacen posible que la cooperación internacional en materia de elaboración de normas privadas influya en la representación de los intereses de los consumidores en el desarrollo y los objetivos de las normas.

### (iii) *Normas de compatibilidad, reglamentos técnicos y costos fijos*

Como se vio en la sección B, varias MNA pueden diferenciarse de los aranceles en sus efectos en los mercados imperfectamente competitivos. En esta subsección se aduce que los gobiernos pueden cooperar para limitar los efectos competitivos estratégicos de las MNA en tres condiciones de mercado distintas. Concretamente, hay una justificación para la cooperación en materia de MNA en los mercados con bienes y servicios horizontalmente diferenciados, cuando los productos presentan diferencias de calidad, y cuando las MNA engendran costos fijos que alteran la entrada de las empresas y la composición de la industria.

Cuando los bienes y los servicios no se consumen en forma aislada y hay diferencias de compatibilidad entre ciertos tipos de productos, puede ser necesario establecer normas para reducir conflictos de forma innecesarios. En los mercados perfectamente competitivos, se supone que los bienes y los servicios son económicamente idénticos, pero en muchos mercados los consumidores muestran preferencias por una u otra variedad de productos. Estas preferencias de los consumidores inducen a las empresas a modificar las características de sus productos para distinguirlos de los de sus competidores, y se produce lo que en la literatura económica se denomina productos horizontalmente diferenciados.

Además, es posible que cada variedad presente niveles más altos o más bajos de compatibilidad con productos complementarios existentes en el mercado. Para fomentar la compatibilidad entre los productos, las empresas, y ocasionalmente los gobiernos, pueden recurrir a una norma de compatibilidad. Esas normas pueden afectar al comercio, por lo que la cooperación internacional en la materia puede promover a la vez la eficiencia del mercado y el bienestar del consumidor (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2005b). Por ejemplo, aunque es posible que no haya diferencias cualitativas objetivas entre dos posibles puertos de ordenador, uno de los dos puede tener una mejor interfaz con un popular dispositivo portátil de música. Una norma de compatibilidad garantizaría que la configuración de ese puerto aumentara la compatibilidad con los demás dispositivos disponibles en el mercado. La cooperación internacional sobre esa norma aseguraría que los dispositivos extranjeros no necesiten modificarse para satisfacer las especificaciones de la demanda local.

Una consideración que es preciso tener presente es que las normas de compatibilidad mejoran el bienestar, pero el beneficiario de esta reforma de las políticas puede depender de quién elabore la norma. En la medida en que los promotores de normas en competencia pueden provenir de diferentes países y que el ganador puede obtener beneficios

de la adopción de su norma, entran en juego consideraciones estratégicas de política comercial (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2005b). Es posible que los gobiernos se abstengan de eliminar determinadas medidas no arancelarias a fin de promover las normas adoptadas por sus empresas nacionales. Sin embargo, cuando la producción entraña la compra de partes a filiales extranjeras o a entidades no relacionadas, la promoción de las normas reduce los costos de búsqueda y de producción. A medida que la producción pasa a depender cada vez más de cadenas de producción mundiales, la necesidad de una integración más profunda de las políticas se hace más urgente, y se reduce el atractivo de la normalización estratégica.

Una segunda justificación para la cooperación en materia de medidas no arancelarias es la necesidad de abordar el comportamiento estratégico de los gobiernos al establecer esas medidas. Por ejemplo, en los mercados con diferencias de calidad, los consumidores tienen en cuenta la calidad de los productos al tomar sus decisiones de compra. La teoría económica indica que si los consumidores pueden observar la calidad, las empresas que producen un producto de mejor calidad reemplazan los productos más antiguos en el mercado, arrebatando así cuota de mercado a las líneas de productos de las empresas competidoras. A corto plazo, el líder en tecnología puede adoptar un comportamiento monopolista, subiendo los precios y aumentando sus beneficios, pero sin que el precio suba tanto que permita la entrada de sus competidores. Las empresas que quedan detrás estarían obligadas a superar los costos de innovación, además de los precios del monopolista, para vender algún producto (Motta *et al.*, 1997). Este proceso genera un efecto "escalera", según el cual cada nueva empresa vende un producto de mejor calidad a un precio elevado y todas las demás abandonan el mercado, fenómeno que Schumpeter denominó "destrucción creativa".

El principal peligro de esta situación es que los gobiernos pueden adoptar estratégicamente reglamentos técnicos para favorecer a sus empresas nacionales.<sup>9</sup> Sea cual sea el producto que la empresa termine produciendo, el producto de mejor calidad obtiene mayores beneficios, lo cual resulta ventajoso para el país de origen y para su gobierno (Lehmann-Grube, 1997). Esta posible ventaja tiene consecuencias importantes para el bienestar nacional y genera poderosos incentivos para las industrias que quedan detrás, así como para que sus gobiernos nacionales establezcan políticas que permitan a las empresas nacionales pasar por encima de las empresas líderes y apoderarse del mercado de productos de alta calidad (Herguera y Lutz, 1998). Boccard y Wauthy (2005) describen cómo los gobiernos pueden utilizar medidas no arancelarias en este proceso para asegurar que la empresa nacional pase a ser el líder en calidad. Por ejemplo, una medida técnica que tenga el efecto de restringir la calidad de las importaciones puede permitir que la empresa nacional desarrolle productos en la gama de alta calidad obligando a la empresa extranjera a producir productos de menor calidad. Como la empresa extranjera pierde su condición de líder, las ventajas derivadas de "saltar por encima" se obtienen a costa de la disminución de los beneficios extranjeros. Y como ambos gobiernos tienen el mismo incentivo, cada uno de ellos puede tratar de atar las manos del otro para evitar este tipo de competencia mediante la formalización de un acuerdo internacional sobre MNA.

Una tercera justificación para la cooperación en materia de medidas no arancelarias atañe al hecho de que estas medidas generan un costo fijo de entrada de las empresas extranjeras (véanse las secciones B y D). En el análisis que precede se supone que la tecnología u otros factores causan una competencia imperfecta, pero las MNA pueden también determinar el grado de competencia. Cada empresa que entra en un mercado extranjero tendría que hacer trámites, familiarizarse con los procedimientos aduaneros y pagar derechos de licencia, con lo cual incurriría en costos fijos del ejercicio de la actividad empresarial en lugar de una carga por unidad. Si bien la adición de costos fijos afecta a la relación de intercambio internacional de la misma forma que un arancel, las MNA tendrían un efecto adicional en las decisiones sobre la entrada a un mercado. Cuanto más importante sea la MNA, más tendrán que producir las empresas para participar en el comercio. Si las empresas no son idénticas y las MNA imponen costos fijos, el comercio se concentrará en las empresas más grandes y más productivas, y al mismo tiempo aumentará el número de empresas pequeñas, menos productivas (Nocke y Yeaple, 2008).

Los países tienen varias razones para cooperar a fin de reducir esos costos fijos. Por ejemplo, los gobiernos pueden limitar las medidas no arancelarias para impedir la dependencia excesiva de la economía nacional de unas pocas empresas grandes capaces de hacer frente a los costos fijos. Es posible que los responsables de las políticas teman los efectos de las conmociones económicas, que pueden propagarse con más rapidez y pueden ser más difíciles de absorber cuando hay demasiado pocas empresas grandes. En particular, si una industria está muy concentrada, los efectos de una asignación ineficiente del capital, que disminuirían en un mercado más competitivo, podrían hacerse sentir, aumentando la frecuencia y el costo de las conmociones económicas. Estos efectos no sólo dependerían de la reglamentación del sector de las mercancías; como se examinó en la sección E.4 (e), la reglamentación favorable a la competencia en el contexto de la reglamentación nacional de los servicios es una importante esfera de cooperación activa.

#### (iv) Deslocalización

La proliferación de cadenas de producción mundiales incrementa la interdependencia internacional y puede proporcionar razones para una cooperación profunda en materia de medidas no arancelarias en el marco de acuerdos comerciales. Como se ha visto en la sección E.1 (a), hasta hace poco las teorías del comercio internacional identificaban un efecto secundario internacional importante asociado a la política comercial: el modo en que afecta a la relación de intercambio. La fragmentación del proceso de producción en diferentes países crea nuevos efectos secundarios transfronterizos de las políticas. Antràs y Staiger (2008), por ejemplo, han elaborado un modelo en el que los precios se determinan mediante negociaciones bilaterales porque la producción internacional entraña contratos exclusivos con proveedores de insumos. En este entorno, los beneficios del comercio están divididos entre dos o más empresas participantes, y los precios de los bienes y los servicios objeto de comercio reflejan la contribución relativa de cada eslabón de la cadena de suministro. Como la producción es internacional, algunos de los costos de las fricciones comerciales recaen sobre empresas de Estados extranjeros. Se produce una externalidad internacional

porque los gobiernos no tienen en cuenta todo el valor de la cadena internacional de producción, sino solamente el de su componente nacional.

Concretamente, cuando los precios se fijan mediante negociaciones, los productores de insumos sufren un desplazamiento de rentas (es decir, el desplazamiento de las rentas del proveedor de insumos al productor nacional), en tanto que los productos de elaboración más avanzada experimentan los efectos de relación de intercambio tradicionales. Para hacer frente a este nuevo problema, un acuerdo comercial debería asegurar que las políticas comerciales relativas a las fases ulteriores del proceso productivo no distorsionen la negociación entre productores y proveedores de insumos. Cuando los precios se establecen en un mercado competitivo, basta que un país exportador de insumos negocie el arancel directamente vinculado al insumo. Sin embargo, si los precios se establecen mediante negociaciones, además de obtener acceso a los mercados, o un arancel inferior sobre las importaciones del insumo, los gobiernos deben negociar también los aranceles y las políticas nacionales que afectan al *producto final*. Por ejemplo, supongamos que el país A quiere exportar partes de automóviles al país B. El interés del país A ya no se centra solamente en la obtención de reducciones de los aranceles aplicables a las partes de automóviles, sino también en los reglamentos y las normas nacionales del país B relativos a la venta de automóviles acabados. Sin ese compromiso, el país B podría reglamentar gravar o proteger el mercado del producto final de manera ineficiente, a sabiendas de que parte del dolor lo padecen los fabricantes de partes de automóviles del país A. Con el aumento de la deslocalización, estos compromisos más profundos pueden cobrar una importancia cada vez mayor.

La internacionalización de la producción ilustra por qué la herramienta tradicional de apertura del comercio (o sea, las reducciones arancelarias) no ofrece una solución satisfactoria en el caso de las medidas no arancelarias. Consideremos el concepto de la reciprocidad. En el sistema actual, este principio debería llevar a una apertura recíproca del acceso a los mercados para los productos finales. No es difícil ver por qué este concepto no proporciona un principio orientador útil para los negociadores comerciales en el contexto de las medidas no arancelarias y las cadenas de valor mundiales. En términos más generales, las normas sobre comercio existentes se redactaron originalmente para un mundo de comercio internacional de productos finales. La medida en que este marco institucional puede abordar las nuevas formas de interdependencia asociadas con las redes mundiales de producción es una cuestión compleja, que se examina en la sección E.4.

### (c) Diferentes enfoques de la reglamentación de las MNA en los acuerdos comerciales

En esta sección se examina la literatura económica reciente sobre la elaboración de disciplinas relativas a las medidas no arancelarias. Se aduce en primer lugar que la integración superficial puede asegurar que los gobiernos tengan la capacidad de emplear MNA en forma eficiente, siempre que no sustituyan los aranceles consolidados por medidas no arancelarias. Se examinan en particular dos normas que permiten el uso legítimo de MNA: el trato nacional y las disposiciones relativas a reclamaciones en los casos en que no existe infracción, y se ponen de relieve sus ventajas e inconvenientes desde el punto de vista institucional. Estas

normas presuponen unos gobiernos bien informados, lo que está en contradicción con la complejidad y la opacidad de muchas medidas no arancelarias. Teniendo esto en cuenta, se examina el papel de las disciplinas destinadas a mejorar la transparencia en los acuerdos comerciales.

En segundo lugar, se sostiene que las diferencias entre medidas no arancelarias y aranceles exigen un nuevo conjunto de instrumentos institucionales que van más allá de la integración superficial. Se repasa la literatura existente sobre integración profunda y se examinan las concesiones recíprocas que implica el reconocimiento mutuo de las prescripciones normativas nacionales, la negociación conjunta de aranceles y medidas no arancelarias en el marco de acuerdos comerciales y la armonización de las MNA a nivel multilateral y regional.

#### (i) Integración superficial

Los acuerdos superficiales son aquellos que reglamentan directamente los aranceles y otras medidas en frontera pero no llegan a intervenir en las medidas internas más allá de la obligación de trato no discriminatorio de los productos y servicios extranjeros. Como se ha visto en las secciones anteriores, el objetivo fundamental de un acuerdo comercial superficial es proteger contra la posibilidad de que los gobiernos sustituyan medidas de política explícitamente consolidadas en una lista de compromisos por políticas no limitadas con el fin de discriminar contra sus interlocutores comerciales. A continuación se examinan dos normas cuyo fin es limitar este tipo de comportamiento no cooperativo, suponiendo que los gobiernos están perfectamente informados. Cuando los gobiernos no están perfectamente informados, las disposiciones en materia de transparencia pueden desempeñar un papel, tema que se examinará más adelante en la sección E.2 y en la sección E.4.

#### Trato nacional

Según los economistas, los acuerdos comerciales son contratos incompletos. Esto significa que ningún acuerdo comercial puede abordar las miles de formas en que los gobiernos pueden querer reglamentar la vida económica y que por consiguiente los acuerdos tienen lagunas. Sin embargo, si no están obligados por acuerdos, los gobiernos podrían sentirse tentados a establecer medidas no arancelarias sin tener en cuenta las consecuencias para el acceso a mercados extranjeros. Esto plantea un desafío evidente en lo que respecta a la elaboración de los tratados comerciales. La inclusión de disposiciones específicas en el acuerdo puede colmar parcialmente sus lagunas, pero cada norma nueva aumenta la complejidad y los costos de cumplimiento del acuerdo. Por esta razón, a veces los tratados comerciales incluyen limitaciones explícitas y rígidas para las MNA (Battigalli y Maggi, 2003). Horn *et al.* (2010) muestran en general que las normas sencillas y amplias pueden ser más eficientes, aunque puedan ser inapropiadas en algunas circunstancias.

Una de las principales limitaciones de la discriminación por medio de medidas no arancelarias es la obligación de otorgar a los productos extranjeros un trato por lo menos tan favorable como el concedido a los productos nacionales "similares". Esta obligación de trato nacional figura en el artículo III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo

OTC y está implícita en el artículo XVII del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) y en el artículo 3 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC).<sup>10</sup>

Los acuerdos que incluyen obligaciones de trato nacional limitan el uso de las medidas internas que afectan a las condiciones económicas de los productos importados. El trato nacional exige que los impuestos o reglamentaciones interiores no discriminen entre fuentes de suministro nacionales y extranjeras y por ende se considera que no es proteccionista. Supongamos que un país quiere utilizar una etiqueta de advertencia sanitaria para limitar la importación de pinturas extranjeras y aumentar las ventas de los fabricantes nacionales de pinturas. Una disposición de trato nacional obliga a que la etiqueta para los productos extranjeros se aplique igualmente a los productos nacionales. Dado que entonces la etiqueta ya no distribuye los beneficios competitivos, es posible que el gobierno renuncie a utilizar la medida sanitaria por motivos proteccionistas. Como resultado, sólo quedan los aranceles para restringir el comercio, pero con arreglo a la cláusula de la nación más favorecida (NMF), esos aranceles deben ser no discriminatorios.

Si bien el trato nacional limita el uso de medidas no arancelarias con fines discriminatorios, algunos autores han aducido que en ciertos casos la norma puede ser demasiado rígida para cumplir los objetivos de política legítimos de los países.<sup>11</sup> Horn (2006) describe las formas en que el trato nacional puede ser insuficiente para limitar el uso proteccionista de MNA (en este caso un impuesto interno pigouviano). En primer lugar, una disposición de trato nacional sólo es eficaz cuando hay un producto nacional "similar". Si no hay fabricantes nacionales de pinturas, el gobierno no infringiría la norma de trato nacional independientemente de los motivos o la severidad de la MNA, pese a que esa medida otorgaría de todos modos una ventaja a la relación de intercambio de un país.

En segundo lugar, cuando hay una externalidad negativa asociada al consumo de un producto extranjero – por ejemplo, si las pinturas extranjeras son más nocivas para la salud de las personas que las producidas en el país, pero son con todo productos "similares" a efectos de la norma –, una disposición de trato nacional reduce la capacidad del gobierno de limitar el alcance de una reglamentación costosa exclusivamente a los productos que causan la externalidad.<sup>12</sup> Esta limitación de la reglamentación hace que los negociadores tengan que establecer cuidadosamente sus compromisos arancelarios. No obstante, cabe señalar que si bien las normas de trato nacional establecen una obligación general que puede limitar a la facultad de reglamentar, las normas rígidas reducen los costos contractuales y pueden facilitar los acuerdos en entornos de reglamentación caracterizados por la incertidumbre (Horn *et al.*, 2010).

En los trabajos de investigación recientes se sugiere que el mecanismo de solución de diferencias de la OMC puede reducir los costos de la utilización de normas de trato nacional rígidas, abordando al mismo tiempo la posible sustitución de políticas por los Miembros de la OMC. Según Battigalli y Maggi (2003), la labor de los grupos especiales y el Órgano de Apelación de la OMC proporciona un arbitraje que mejora la eficiencia de los acuerdos negociados anteriormente cuando los términos explícitos del acuerdo resultan insuficientes. Los autores sostienen que, si bien los integrantes de los grupos especiales y los miembros del

Órgano de Apelación pueden estar menos informados acerca de las obligaciones óptimas de los Estados Miembros que los propios Miembros, la presencia de un árbitro corrige el uso indebido de una medida no arancelaria causado por la aplicación rígida de una norma de trato nacional.

Por ejemplo, supóngase que los gobiernos negociaron el acceso a los mercados suponiendo que todas las pantallas de ordenador tienen cantidades de mercurio idénticas e igualmente aceptables desde el punto de vista ambiental. Si la producción extranjera de pantallas de ordenador pasa a utilizar un proceso de fabricación con mayor uso de mercurio, una disposición de trato nacional aplicada rígidamente podría no permitir a los gobiernos responder a ese cambio. Gracias a que todos los Miembros de la OMC pueden recurrir al mecanismo de solución de diferencias, los gobiernos pueden así cumplir eficientemente las obligaciones del acuerdo referentes al nuevo producto manteniendo al mismo tiempo el trato nacional.

Hasta el momento se ha supuesto que el mecanismo mediante el cual los grupos especiales y el Órgano de Apelación de la OMC mejoran la eficiencia de los acuerdos comerciales cuando el trato nacional es demasiado rígido o incompleto no ha sido objeto de análisis. Pero ¿qué función práctica desempeñan los grupos especiales y el Órgano de Apelación de la OMC en el logro de un resultado conjunto eficiente?

Maggi y Staiger (2011) sostienen que el mecanismo de solución de diferencias puede cumplir una función importante en la interpretación de los acuerdos comerciales cuando las normas son incompletas y es difícil redactar acuerdos eficientes. Los autores consideran diversas funciones posibles de los grupos especiales y el Órgano de Apelación de la OMC, que van desde una función más bien conservadora, aplicar las obligaciones existentes para asegurar el cumplimiento, a funciones más "activistas", como colmar las lagunas en las obligaciones de los Miembros de la OMC o incluso modificar las obligaciones existentes. Los autores evalúan el alcance y la especificidad ideales de las normas plasmadas en los acuerdos comerciales, como el trato nacional, para cada uno de esos grados hipotéticos de participación de los órganos jurisdiccionales. Su conclusión es que son preferibles las disciplinas más flexibles a las normas rígidas cuando resulta difícil para los grupos especiales y el Órgano de Apelación de la OMC identificar correctamente la política eficiente.

### Casos en los que no existe infracción

Los redactores del GATT trataron de aplacar el temor a que las Partes Contratantes actuaran de maneras que, sin infringir el acuerdo, pudieran menoscabar los compromisos contraídos en el curso de las negociaciones. El artículo XXIII del GATT y el párrafo 3 del artículo XXIII del AGCS permiten que los gobiernos recurran a la solución de diferencias formulando una "reclamación no basada en una infracción". Se permite esa reclamación si un gobierno puede demostrar que ha sido privado de una ventaja esperada como consecuencia de alguna medida adoptada por otro gobierno o de la existencia de otra situación. La finalidad es ayudar a preservar el equilibrio de beneficios alcanzado en las negociaciones multilaterales. Por ejemplo, un país puede haber accedido a reducir el arancel que aplica a un producto como parte de un acuerdo sobre acceso a los mercados y modificar posteriormente su situación normativa de modo que el efecto en las condiciones de competencia siga siendo el mismo que existía cuando se aplicaba el arancel inicial. Se podría

presentar una reclamación contra ese país aunque no exista infracción para restablecer las condiciones de competencia implícitas en el acuerdo inicial. En esta subsección se ilustra cómo las reclamaciones no basadas en una infracción permiten hacer frente al problema de la sustitución de aranceles por MNA y las limitaciones de ese enfoque.

Como se ha explicado en la sección B, en una situación en que la única repercusión transfronteriza de una política es cómo afecta a la relación de intercambio y cuando no hay instituciones que faciliten la cooperación internacional, los gobiernos reglamentarían eficientemente el mercado interno pero se verían incitados a establecer restricciones al comercio ineficientemente altas (Bagwell y Staiger, 2001). Esto se debe a que la única ineficiencia asociada a la elección unilateral de políticas deriva del deseo de obtener una ventaja en la relación de intercambio a expensas de los interlocutores comerciales. Como la externalidad de que se ocupa la reglamentación nacional no afecta al bienestar de los ciudadanos extranjeros, el gobierno no tiene ningún incentivo para reglamentar de manera insuficiente (o en exceso) desde el punto de vista del bienestar mundial.

Por el contrario, cuando los aranceles son objeto de compromiso en un acuerdo comercial, los gobiernos pueden caer en la tentación de utilizar de manera ineficiente una política normativa nacional para influir en la relación de intercambio, alterando las medidas no arancelarias para sustituirlas por medidas arancelarias. En este contexto, Bagwell y Staiger (2001) muestran que la existencia en un acuerdo comercial de una norma relativa a los casos en que no existe infracción desalienta la sustitución de políticas. Concretamente, en presencia de un recurso no basado en una infracción, los gobiernos entienden que corren el riesgo de impugnación jurídica si manipulan sus reglamentaciones con fines proteccionistas después de aceptar una consolidación arancelaria. Si un gobierno no necesita modificar su reglamentación para hacer frente a una nueva falla del mercado interno, la norma relativa a los casos en que no existe infracción permite a ese gobierno reducir su arancel para compensar a los interlocutores comerciales por los efectos de restricción del comercio de la nueva medida.

Una cuestión distinta es la medida en que la interpretación económica de la norma relativa a los casos en que no existe infracción se refleja en la práctica en el sistema del GATT/OMC. Por ejemplo, Staiger y Sykes (2011) aducen que es poco probable que las reclamaciones no basadas en una infracción se utilicen para limitar las reglamentaciones no discriminatorias, aunque distorsionen el comercio. Los tres casos en que prosperaron las reclamaciones no basadas en una infracción se refieren a medidas discriminatorias en frontera. Según los autores, de acuerdo con la interpretación de las normas sobre los casos en que no hay infracción que hizo el Grupo Especial en el asunto *Japón – Películas*, la discriminación es un requisito previo para formular una reclamación, lo que impide la utilización de reclamaciones no basadas en una infracción para abordar muchas de las cuestiones de equilibrio normativo antes descritas. Esta interpretación parece indicar que los cambios no discriminatorios en la política normativa quedarían fuera del ámbito del GATT, tema que se examina más detalladamente en las secciones E.3 y E.4.

Otra cuestión, que se examinó en el Informe sobre el Comercio Mundial 2010 (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2010), es la de saber si la doctrina referente a los casos en

que no existe infracción puede hacerse extensiva a otras situaciones en las que la utilización de medidas no arancelarias concede un mayor (y no un menor) acceso a los mercados para los interlocutores comerciales. En esas circunstancias, ¿se debería permitir a los gobiernos ajustar (consolidar) al alza los aranceles cuando cambien sus necesidades en materia de reglamentación? Si no se permitiera esa posibilidad, se podría aducir que los gobiernos vacilarían en promulgar reglamentaciones eficientes cuando ese cambio de política afectara de forma diferente a los productores nacionales.

Consideremos un ejemplo concreto. Supongamos que hay una externalidad negativa, como la contaminación, generada por un producto de fabricación nacional. Si el gobierno hace frente a la externalidad endureciendo los reglamentos ambientales, sus productores nacionales soportarán unos costos de producción que no soportan los productores extranjeros, con lo que las empresas nacionales perderán cuota de mercado. En términos de eficiencia económica, en estas circunstancias, un aumento de un arancel que mantenga el nivel de acceso a los mercados de los productores extranjeros en el nivel que suponía la situación normativa anterior puede estar justificado. La modificación de la combinación de políticas en la economía nacional mejora el bienestar, porque permite al gobierno hacer frente al problema de la contaminación preservando al mismo tiempo el nivel de acceso a los mercados otorgado a los exportadores extranjeros.

### Transparencia

Como se ha visto antes, la transparencia sobre las medidas no arancelarias es una condición necesaria para lograr (y hacer cumplir) la cooperación en materia de política comercial. Esto explica por qué el sistema multilateral de comercio procura mejorar la transparencia de las MNA. El GATT, el AGCS, y los Acuerdos MSF y OTC incluyen varias obligaciones – como el requisito de publicación y notificación de las MNA y las medidas relativas a los servicios – cuyo objetivo es mejorar la transparencia. Estas obligaciones de transparencia han sido objeto de importantes debates en los comités pertinentes de la OMC, y se han tomado varias medidas para mejorar aún más la transparencia. Por ejemplo, en el Cuarto Examen Trienal del Acuerdo OTC, el Comité OTC convino en compartir experiencias sobre buenas prácticas de reglamentación. En un informe de la Junta Nacional de Comercio de Suecia se llega incluso a decir que "las buenas prácticas de reglamentación a nivel nacional son el aspecto más importante de los esfuerzos por evitar OTC innecesarios" (Kommerskollegium, 2010). Estos esfuerzos, así como otros similares en el ámbito de las medidas relativas a los servicios y las MSF, se examinan más adelante en la sección E.2.

Estos esfuerzos se basan principalmente en la idea de que los gobiernos pueden beneficiarse de los conocimientos técnicos especializados y las experiencias que otros gobiernos han acumulado al promover una política eficiente y transparente. Cadot *et al.* (2011) aducen que documentar y comprender las medidas no arancelarias y sus efectos constituye la primera etapa en cualquier esfuerzo encaminado a hacer más eficientes las MNA, en particular en países que luchan con legados de reglamentaciones complicadas y sancionadoras. Los gobiernos aplicarían políticas subóptimas porque no tienen plena conciencia de sus efectos ni de la existencia de mejores opciones.

Dicho esto, el razonamiento económico que figura en la sección E.1 (b) indica que los gobiernos también se ven movidos a

utilizar instrumentos opacos para ganar ventaja a expensas de otros gobiernos. Como se examinará en la sección E.4 (b), es posible que carezcan de incentivos para adoptar medidas de transparencia precisamente porque dichas medidas logran reducir los obstáculos al comercio. Mediante el compromiso de los gobiernos de notificar las medidas internas y participar de buena fe en los debates sobre la reducción del impacto de las medidas no arancelarias en el comercio, la Secretaría de la OMC podría contribuir de manera importante a arrojar luz sobre las medidas opacas (Collins-Williams y Wolfe, 2010). La función económica del proceso de notificación y la elaboración eficiente de normas destinadas a abordar los problemas de falta de incentivo de los gobiernos para ofrecer información son áreas de investigación en la que sería muy deseable que se desarrollaran nuevos trabajos.

## (ii) Integración profunda

Como se explicó en la reseña histórica que figura en la sección A, el trato de las medidas no arancelarias en el sistema multilateral de comercio ha evolucionado a lo largo del tiempo. Al principio se hacía hincapié en la necesidad de asegurar que las reducciones arancelarias no resultaran neutralizadas por MNA. Precisamente sobre esta lógica reposa el enfoque de integración superficial inherente a ciertas normas examinadas más arriba como el trato nacional y las reclamaciones no basadas en una infracción.

Con el tiempo, las relaciones comerciales han evolucionado en respuesta a varios factores, entre ellos la importancia creciente de la producción internacional, la necesidad cada vez mayor de reglamentar para proteger a los consumidores, y otros intereses generales de la sociedad como la salud pública y el medio ambiente. Estos cambios han generado presiones sobre las instituciones encargadas del comercio y los gobiernos han buscado formas de ir más allá de los arreglos de integración superficial para pasar a formas más profundas de cooperación (a nivel multilateral o regional). La elaboración de acuerdos comerciales profundos para reglamentar las medidas no arancelarias es el tema de esta subsección.

No hay ninguna definición generalmente aceptada de integración "profunda". Lawrence (1996), que usó por primera vez el término, califica de profundos los acuerdos comerciales que incluyen normas sobre políticas nacionales adoptadas "en el interior de las fronteras". Por otra parte, muchas veces se define la integración profunda simplemente por oposición a los arreglos superficiales presentados en la subsección anterior, como todo acuerdo que imponga nuevos límites a la autonomía regulatoria local. En el *Informe sobre el Comercio Mundial 2011* (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2011b) el lector encontrará un análisis más detallado del concepto de integración profunda; aquí la atención se centra en tres enfoques de la integración profunda que suelen surgir en el debate académico y el debate sobre las políticas: el reconocimiento mutuo, la vinculación de los aranceles y las medidas no arancelarias en las negociaciones comerciales y la armonización de las medidas internas. Estos diferentes enfoques ofrecen varias herramientas para cooperar sobre las medidas no arancelarias en el marco de un acuerdo comercial.

### Reconocimiento mutuo

Para limitar el uso discriminatorio de las medidas no arancelarias, los gobiernos han ido más allá de la norma de trato nacional y han adoptado políticas que van desde la

"competencia en materia de reglamentación" a la "armonización" (Hussey y Kenyon, 2011). El reconocimiento mutuo de las reglamentaciones nacionales es uno de los enfoques que se ha adoptado, en particular, en la Unión Europea. Concretamente, siempre que otro miembro de la UE venda un producto dentro de sus fronteras, se presupone que satisface las prescripciones normativas internas en otras partes de la Unión (véase también la sección D.3). En virtud del principio de reconocimiento mutuo, esto significa que cada gobierno tiene plena soberanía sobre sus propias reglamentaciones técnicas en el caso de los productos producidos en el país, pero su capacidad de hacer extensivas esas políticas a sus interlocutores comerciales o de determinar las características de los productos consumidos en el país es limitada.

El reconocimiento mutuo tiene beneficios y costos en comparación con las disciplinas de trato nacional examinadas *supra* (Costinot, 2008). Por ejemplo, supóngase que hay una externalidad asociada al consumo de un producto nacional o extranjero. Si hay una disposición de trato nacional (y los gobiernos no coordinan de otra manera las reglamentaciones técnicas), sea cual sea la reglamentación técnica seleccionada ésta se hará extensiva a los productos del Estado extranjero. En rigor hay una reglamentación técnica para todos los productos "similares". En esta situación, el problema es que parte de los costos del cumplimiento de la reglamentación técnica unificada recae sobre los productores extranjeros, cuyo bienestar no es tenido en cuenta por el gobierno del país en cuestión. Esto puede dar como resultado una reglamentación excesivamente estricta que el gobierno sólo internaliza los costos de las reglamentaciones relativas a los productores nacionales y no las relativas a productores extranjeros, da más peso a las preocupaciones de los consumidores nacionales.

Por otra parte, si los países adoptan el reconocimiento mutuo, los gobiernos podrían caer en la tentación de suavizar las reglamentaciones, lo que llevaría a una "carrera regulatoria a la baja" porque las normas no tendrán en cuenta las externalidades que afectan al mercado extranjero. Basándose en estas concesiones recíprocas que caracterizan el trato nacional y el reconocimiento mutuo, Costinot (2008) constata las condiciones en la que un enfoque es superior al otro y considera concretamente que el trato nacional tiende a ser más eficiente cuando los productos objeto de comercio están asociados a niveles elevados de efectos secundarios transfronterizos.

Los gobiernos pueden también modificar un acuerdo para paliar algunas de las debilidades de este enfoque. Un conjunto de normas mínimas previamente negociadas puede servir para evitar resultados extremos (e inferiores desde el punto de vista social). Por ejemplo, en 1985, cuando la Unión Europea adoptó el reconocimiento mutuo de la legislación de los Estados miembros sobre los productos, las directivas de la UE establecieron "las exigencias esenciales que debían cumplirse para asegurar la protección de la vida, la salud y el medio ambiente, etc." con el objetivo específico de evitar una carrera a la baja en la reglamentación (Kommerskollegium, 2010).

### Vinculación de los aranceles y las MNA en las negociaciones comerciales

Los economistas han desarrollado dos conjuntos de argumentos para apoyar la idea de que en las negociaciones comerciales se deberían vincular los aranceles y las medidas no arancelarias, por ejemplo las reglamentaciones

ambientales o laborales nacionales. Más adelante nos referiremos a ellos como el argumento del "gran pacto" y el argumento del "cumplimiento".

De acuerdo con esta perspectiva, la cooperación en materia de política arancelaria y no arancelaria es mutuamente beneficiosa y se refuerza por sí misma. En consecuencia, la vinculación de diferentes medidas en un único gran pacto, por ejemplo intercambiando una bajada de los aranceles por nuevas reglamentaciones ambientales, puede asegurar una cooperación que aumente el bienestar en mayor medida que las negociaciones separadas (Abrego *et al.*, 2001). Aunque este argumento tiene cierto atractivo, la vinculación de las negociaciones sobre diferentes medidas y diferentes esferas de política también tiene un coste: el de una mayor complejidad. La probabilidad de lograr un resultado satisfactorio, en consecuencia, puede depender en gran parte de este entorno contractual más articulado.

Un segundo argumento para reglamentar y vincular las medidas no arancelarias en un acuerdo comercial es la posibilidad de utilizar los aranceles como medio para asegurar el cumplimiento (Ederington, 2002; Limao, 2005; Spagnolo, 2001). En una situación en la que los gobiernos tienen un incentivo para utilizar medidas internas para manipular la relación de intercambio, Ederington (2002) aduce que la retorsión mediante aranceles es la forma más eficiente de hacer cumplir la cooperación tanto sobre aranceles como sobre medidas no arancelarias. Por el contrario, no es nunca eficiente permitir que los gobiernos distorsionen sus opciones de reglamentación con fines de acceso a los mercados.

En una situación diferente, en la que la cooperación en materia de reglamentación de las medidas no arancelarias es beneficiosa pero tropieza con un problema de cumplimiento, la incorporación de estas medidas en un acuerdo comercial puede proporcionar un medio de castigar a los infractores y aumentar así el bienestar (Spagnolo, 2001). Por otra parte, las vinculaciones pueden contrarrestar los esfuerzos de apertura del comercio. Según Limao (2005), la vinculación de la reglamentación de los aranceles y las MNA puede con todo mejorar el bienestar siempre que los efectos secundarios transfronterizos sean suficientemente grandes (es decir, cuando las políticas son complementos estratégicos).

### Armonización

En la sección D se define la armonización de las MNA como el establecimiento de medidas comunes, tales como normas técnicas o de seguridad, en diferentes jurisdicciones. En dicha sección, la atención se concentra en los efectos de esas medidas comunes en el comercio. Aquí se insiste en cambio en la cuestión de la organización institucional: en qué condiciones la armonización de las medidas no arancelarias es beneficiosa para los países.

Los economistas han formulado un principio sencillo para comprender los costos y beneficios de la armonización de las políticas en diferentes jurisdicciones, que se conoce como el teorema de la descentralización de Oates (Oates, 1972). Este teorema demuestra que el establecimiento de políticas comunes, como los reglamentos técnicos armonizados, conlleva una compensación básica. Los beneficios dependen del alcance de los efectos secundarios transfronterizos, por ejemplo, del grado en que determinada reglamentación

nacional sobre medio ambiente repercute en el bienestar de los ciudadanos extranjeros. Los costos dependen de lo importantes que sean las diferencias en las preferencias de política entre los distintos países. Concretamente, para cada país, el costo de la armonización de una medida no arancelaria consiste en que aleja la medida de su política nacional preferida (hay una pérdida de soberanía nacional); el beneficio consiste en que una MNA armonizada tiene en cuenta el impacto de la medida en el bienestar nacional y extranjero (se internaliza el efecto secundario de la política).

El teorema de la descentralización de Oates encierra una predicción sencilla e intuitiva que puede servir como principio orientador para los encargados de las políticas. La armonización de las medidas no arancelarias es una respuesta institucional eficiente siempre que se considere que los efectos secundarios transfronterizos de las políticas son considerables y/o las diferencias en las preferencias de los distintos países en materia de política no son importantes. Por ejemplo, Birdsall y Lawrence (1999) aducen que la integración profunda con economías avanzadas puede generar ventajas para los países en desarrollo en cuanto importan prácticas de reglamentación óptimas, pero esos beneficios han de contrastarse con el costo que supone para los gobiernos la adopción de unas normas comunes que, en algunos casos, no coinciden con las preferencias nacionales y las necesidades de los países en desarrollo. Por tanto, este marco teórico ayuda a los negociadores a identificar ámbitos en los que las consideraciones relativas al bienestar social pueden justificar la armonización de las políticas.

Una cuestión conexa es cuál sería el foro apropiado para la armonización. En tanto en cuanto las medidas no arancelarias tengan efectos secundarios transfronterizos, como es el caso de las políticas relacionadas con el cambio climático o las normas sobre inocuidad de los alimentos, la cooperación internacional es necesaria. Sin embargo, esta cooperación puede muy bien inscribirse en el marco de un acuerdo sectorial o de un organismo de normalización, es decir, fuera de la competencia de la OMC. Desde el punto de vista de un acuerdo comercial, se trata de una cuestión de coherencia internacional, o de la relación que existe entre las medidas ambientales o las normas sobre inocuidad de los alimentos y las normas de comercio internacional. Volveremos a ocuparnos de este asunto en las secciones E.2 y E.4.

Una segunda cuestión es la de saber si es más apropiado armonizar las medidas no arancelarias a nivel multilateral o a nivel regional/bilateral (por ejemplo, en el marco de los acuerdos comerciales preferenciales). En el *Informe sobre el Comercio Mundial 2011* (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2011b) se documenta que un número creciente de ACPR van más allá de las reducciones arancelarias e incluyen normas comunes sobre MNA tales como normas armonizadas o procedimientos de evaluación de la conformidad armonizados (prácticas constatadas en más del 40 por ciento de una muestra de 58 ACPR examinados). A la luz del análisis precedente, esta constatación no es sorprendente. Los miembros de un ACPR pueden compartir preferencias en materia de políticas más parecidas y/o sufrir efectos secundarios de las políticas más intensos que los miembros del sistema multilateral de comercio en general. En este sentido, la armonización en el contexto regional podría proporcionar un nivel intermedio de integración apropiado situado entre la integración de algunas naciones y la integración a escala mundial.

Sin embargo, como se vio en el *Informe sobre el Comercio Mundial 2011* (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2011b), los ACPR surten también efectos sistémicos a través de la segmentación del mercado que podrían llevar a una divergencia entre las reglamentaciones y tener efectos desfavorables en el bienestar mundial. Por ejemplo, una compensación importante que se examina en la literatura es que la armonización de la reglamentación entre países con diferentes niveles de desarrollo puede reforzar una estructura radial del comercio en la que el interlocutor más importante representa el centro a cuyas normas se conforman los radios. Esta estructura puede entrañar costos; Disdier, Fontagné y Cadot (2012) usan un modelo de gravedad para demostrar que cuando los interlocutores comerciales desarrollados toman medidas para armonizar sus reglamentaciones con un interlocutor desarrollado, el comercio con los países en desarrollo disminuye.

## 2. Cooperación en esferas de política específicas: medidas OTC/MSF y medidas relativas a los servicios

En la sección anterior se ofreció un análisis teórico de la justificación económica de la cooperación en materia de medidas no arancelarias en los acuerdos comerciales. En esta sección se indican las razones por las que los países cooperan en esa materia en esferas de política específicas y el modo en que lo hacen, prestando especial atención a las medidas OTC/MSF y a la reglamentación nacional en la esfera de los servicios.

### (a) Cooperación en materia de medidas MSF/OTC

En esta sección se argumenta que los países cooperan en materia de medidas MSF/OTC para resolver los problemas de información que surgen cuando los gobiernos tratan de establecer un equilibrio entre la restricción del comercio y el logro de objetivos de política, y cuando intentan aplicar prácticas idóneas en el proceso de reglamentación. A tal fin, los países cooperan, entre otras cosas, elaborando, divulgando y adoptando criterios comunes con respecto a la reglamentación. Estas actividades, que promueven la cooperación en el ámbito de la reglamentación, tienen lugar en diversos foros como, por ejemplo, los Comités OTC y MSF de la OMC, los mecanismos de cooperación en materia de reglamentación y las instituciones internacionales con actividades de normalización. Esta sección se centra en la cooperación en materia de aplicación de los actuales Acuerdos OTC y MSF.

#### (i) ¿Por qué cooperan los países en materia de MSF/OTC?

Los países recurren a las medidas MSF/OTC, que incluyen los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad, para alcanzar objetivos legítimos de política, como la protección de la salud humana y el medio ambiente o la prevención de la propagación de enfermedades y plagas. Las medidas adoptadas para alcanzar los objetivos declarados tienen invariablemente efectos en el comercio, algunos de los cuales son tal vez

justificables, mientras que otros pueden ser impugnados por considerarse discriminatorios o simplemente innecesarios para alcanzar el objetivo perseguido. De ahí la necesidad de establecer disciplinas.

Los Acuerdos OTC y MSF exigen que los Miembros de la OMC, al elaborar y aplicar medidas, establezcan un equilibrio entre el logro de los objetivos legítimos que persiguen y la restricción del comercio. En particular, los Miembros deben asegurarse de que las medidas no restrinjan el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo de que se trate, que sus efectos de restricción sean proporcionales al riesgo de no alcanzar el objetivo de política, que estén basadas en principios científicos y no se mantengan sin testimonios científicos suficientes y que no discriminen de manera arbitraria o injustificada entre los Miembros en que prevalezcan las mismas condiciones.

En virtud de los Acuerdos MSF y OTC, los Miembros tienen autoridad soberana para decidir el modo de reglamentar. Sin embargo, no siempre disponen de suficiente información o capacidad para hacerlo de manera eficaz o eficiente. Los Miembros pueden enfrentarse a este respecto con dos problemas de información importantes. En primer lugar, puede que los Miembros no sepan qué medida será más eficiente para establecer el equilibrio antes mencionado entre la restricción del comercio y el logro de sus objetivos. En segundo lugar, puede que no sepan cuál es el mejor modo de elaborar y aplicar medidas MSF/OTC durante todo el ciclo de reglamentación. El hecho de que esas medidas sean a menudo opacas y complejas, como se indicó en la sección E.1, agrava aún más estos problemas.

De hecho, los procesos reglamentarios y sus efectos pueden ser difíciles de apreciar, por lo que los gobiernos tropiezan a menudo con dificultades para comprender las necesidades en materia de reglamentación o los costos y beneficios de sus intervenciones (Harrington *et al.*, 2000). Es posible por tanto que los Miembros utilicen una medida MSF/OTC concreta cuando no es un instrumento eficiente ni eficaz para su objetivo de política o genera obstáculos innecesarios al comercio internacional. Si los Miembros imponen medidas MSF/OTC que no permiten establecer el equilibrio prescrito en los Acuerdos, se arriesgan a que esas medidas sean impugnadas en los Comités OTC o MSF o, en último término, en el marco del mecanismo de solución de diferencias.

El establecimiento de un criterio de referencia convenido a nivel internacional para la elaboración de una reglamentación eficiente correspondiente a un determinado objetivo de política puede ayudar a resolver el primero de esos problemas de información. Ese criterio de referencia puede utilizarse para determinar si una medida MSF/OTC responde adecuadamente a los objetivos de política, puesto que las medidas que restrinjan el comercio más de lo que establece dicho criterio podrían suscitar dudas. Los Acuerdos MSF y OTC cumplen esa función al alentar firmemente a los Miembros a que armonicen sus medidas MSF/OTC con las normas internacionales pertinentes, que en teoría se elaboran recurriendo a los mejores conocimientos científicos y técnicos mundiales disponibles sobre una determinada cuestión.

Por lo que respecto al segundo problema de información, podría ser conveniente utilizar un conjunto convenido de medidas de reglamentación que definan lo que es una intervención eficaz en ese ámbito. El hecho de utilizar un lenguaje normativo común

aumenta la transparencia y la previsibilidad de las medidas MSF/OTC y proporciona unos criterios comunes para evaluarlas. Los Miembros se alientan mutuamente a aplicar enfoques comunes, como las "buenas prácticas de reglamentación", cuando preparen dichas medidas, lo que se ve reforzado por los debates en los Comités.

## (ii) *¿Cómo cooperan los países en materia de medidas MSF/OTC?*

Los Miembros cooperan al menos de tres modos para hacer frente a los problemas de información relacionados con las medidas MSF/OTC: a nivel multilateral, mediante debates en los Comités OTC y MSF; recurriendo a las normas internacionales como base de la reglamentación; y, de manera más general, utilizando y divulgando buenas prácticas de reglamentación y cooperando en esa esfera.

Aunque este término no figura expresamente en el Acuerdo OTC ni en el Acuerdo MSF, los debates en ambos Comités promueven la "convergencia de las reglamentaciones" reduciendo la diversidad innecesaria en el modo en que reglamentan los gobiernos.

### **Las buenas prácticas de reglamentación y la cooperación en materia de reglamentación**

Aun cuando estén destinadas a alcanzar un mismo objetivo de política, no todas las reglamentaciones son iguales: existen variaciones significativas entre países. Si bien algunas diferencias son sin duda inevitables y puede que incluso sean necesarias, se han extraído algunas enseñanzas generales sobre el modo de reglamentar de manera eficaz y eficiente a lo largo de todo el ciclo de reglamentación. Lo esencial de estas enseñanzas se ha incorporado en las buenas prácticas de reglamentación.

Instituciones como el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC)<sup>13</sup> han recopilado experiencias y orientaciones sobre esta cuestión. Las buenas prácticas de reglamentación hacen hincapié, entre otras cosas, en un proceso de deliberación que permita identificar los problemas relacionados con las políticas públicas, examinar los costos y beneficios de medidas regulatorias alternativas (o de la no intervención en esta esfera), utilizar evaluaciones del impacto de la reglamentación, recurrir a una reglamentación basada en los resultados, proceder a una coordinación eficaz de las políticas internas (con respecto a las obligaciones en el marco de la OMC) y asegurar la transparencia y la apertura para facilitar la participación de los interesados en el proceso de reglamentación. Por consiguiente, la aplicación de buenas prácticas de reglamentación puede ayudar a mejorar la labor reguladora al aumentar la transparencia y la apertura del proceso de reglamentación y someter la adopción de decisiones en esa materia a análisis de impacto y a exámenes periódicos.

Una divulgación y utilización a gran escala de las buenas prácticas de reglamentación puede ayudar en cierta medida a crear un marco común y previsible en el que los países lleven a cabo sus intervenciones en la esfera de la reglamentación y que les induzca a hablar el mismo "lenguaje normativo". Esta es la razón por la que los Miembros de la OMC concluyen arreglos bilaterales y plurilaterales de cooperación en materia de reglamentación.<sup>14</sup> Esta cooperación es un proceso mediante el cual funcionarios de diferentes gobiernos entablan un diálogo en diversos entornos formales e informales, en particular intercambiando información sobre las normas y principios aplicados para reglamentar los mercados, con objetivos tales como elaborar reglamentos y procedimientos de ensayo más compatibles y transparentes, simplificar la reglamentación y reducir los obstáculos al comercio, y procurar que resulte más fácil y

### **Recuadro E.3: Ejemplos de cooperación en materia de reglamentación en la esfera de los OTC<sup>15</sup>**

#### **APEC: Tecnologías ecológicas**

Los miembros del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) comparten objetivos con respecto al comercio y la protección del medio ambiente que tratan de alcanzar mediante la cooperación en materia de reglamentación de las nuevas tecnologías medioambientales. En la Reunión de Ministros de Comercio del APEC de 2011 se hizo hincapié en la importancia de la apertura del comercio y la inversión en la región de Asia y el Pacífico para alcanzar el objetivo común de proteger el medio ambiente. La razón que explica esa cooperación es que la reducción de los obstáculos innecesarios al comercio de bienes y servicios ambientales y la inversión en ellos reduciría sus costos y aumentaría el acceso a tecnologías ecológicas, promoviendo de ese modo el logro del objetivo común de proteger el medio ambiente.

El Subcomité sobre Normas y Conformidad del APEC se ha esforzado en promover la cooperación regional en sectores ecológicos mediante el intercambio de información, el aumento de la transparencia y el establecimiento de una base para la utilización de las normas, los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad. Entre esas actividades cabe citar la "Iniciativa sobre normas y conformidad en la esfera de las tecnologías solares" y el programa "Edificios ecológicos y crecimiento ecológico". En el contexto de estas iniciativas, los miembros del APEC han reconocido la necesidad de ajustarse a las normas internacionales, promover el reconocimiento mutuo de la certificación y aumentar la participación de los interesados en el proceso de normalización.

En el marco de esas iniciativas se han realizado varios estudios sobre tecnologías ecológicas, en particular sobre construcción ecológica, en cooperación con el Banco Mundial y el World Green Building Council (Consejo Mundial de Construcción Ecológica). En este contexto, se ha reconocido la necesidad de mejorar la coherencia en el empleo de la terminología relacionada con los edificios ecológicos para aumentar la transparencia y facilitar a los productores el cumplimiento de las prescripciones impuestas por los diferentes interlocutores regionales. En las actividades de elaboración de normas sobre los edificios ecológicos del APEC participan colectivos públicos y privados. El Subcomité sobre Normas y Conformidad del APEC colabora también con el Comité Consultivo sobre Normas y Calidad de la ASEAN en actividades relacionadas con este tema.

Esta iniciativa ilustra el modo en que la cooperación en materia de reglamentación permite abordar un objetivo común de los miembros del APEC: subsanar las fallas del mercado que tienen efectos transfronterizos relacionados con la contaminación ambiental. Además, este ejemplo muestra cómo están tratando los países de emprender actividades de cooperación en materia de reglamentación en las fases iniciales de las tecnologías ecológicas para asegurarse de que en el futuro los criterios normativos promuevan la protección del medio ambiente y el comercio.

#### Unión Europea – China: Juguetes

RAPEX<sup>16</sup>-China es un mecanismo de intercambio de información en línea entre China y la UE cuyo objetivo es mejorar y regularizar la transmisión de datos sobre la administración y aplicación de medidas relativas a la seguridad de los productos. Esta iniciativa fue el resultado de un memorándum de Entendimiento firmado en 2006 entre la Dirección General de Salud y Consumidores de la Comisión Europea (DG SANCO) y la Administración Estatal General de Supervisión de la Calidad, Inspección y Cuarentena de China (AQSIQ), y es un elemento de la cooperación en materia de reglamentación entre la Unión Europea y China.

Incluye el intercambio de información entre la DG SANCO y la AQSIQ sobre los juguetes originarios de China que se han considerado peligrosos y que, por consiguiente se han prohibido o retirado del mercado europeo (medida que se notifica a la Comisión Europea a través del sistema RAPEX). Por su parte, la AQSIQ se esfuerza en prevenir futuras prohibiciones de juguetes chinos en el mercado europeo e informa a la Comisión Europea sobre los resultados de las investigaciones realizadas en respuesta a esas notificaciones, incluidas las medidas adoptadas.

El objetivo de esta iniciativa es garantizar la calidad y seguridad de los productos de consumo, proteger los derechos e intereses de los consumidores y aumentar la confianza de los consumidores en el contexto del crecimiento del comercio entre China y la Unión Europea. Además, la iniciativa pretende fomentar la coordinación de las normas sobre juguetes a nivel de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y sensibilizar a China con respecto a las prescripciones aplicables a los juguetes en la Unión Europea, e incluye también actividades de cooperación técnica para mejorar la calidad y seguridad de los productos. RAPEX-China contribuye a reforzar la confianza entre los órganos de reglamentación y los consumidores, reducir las fricciones comerciales y crear una cultura de seguridad de los productos, al tiempo que mantiene la apertura del mercado de juguetes entre la Unión Europea y China.

Este ejemplo resulta interesante porque utiliza un nuevo mecanismo de intercambio de información para favorecer la cooperación con miras a garantizar la seguridad de los juguetes. China y la Unión Europea aplican reglamentos o normas nacionales diferentes sobre seguridad de los juguetes, dadas las diferentes preferencias nacionales a ese respecto. Según este arreglo, la cooperación se centra en la corriente comercial de juguetes que se desarrolla fundamentalmente en un solo sentido, de China a la Unión Europea. Una alternativa a este arreglo de intercambio de información podría ser la armonización con las normas internacionales o la plena armonización de las prescripciones técnicas, pero estas opciones son objetivos poco realistas por varios motivos. Por el contrario, el intercambio de información permite tanto a China como a la Unión Europea unir esfuerzos para cumplir objetivos de política compartidos reduciendo las asimetrías en la información.

menos costoso para los exportadores demostrar la conformidad con diferentes prescripciones.

Iniciativas como el Acuerdo Transpacífico de Asociación, el Consejo Económico Transatlántico, el Foro de Alto Nivel sobre Cooperación en materia de Reglamentación entre los Estados Unidos y la Unión Europea, el Acuerdo Transtasmánico de Reconocimiento Mutuo y las actividades de instituciones como la Organización Regional de Normalización del Asia Meridional, el APEC, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa son ejemplos de arreglos de cooperación entre países en materia de reglamentación.<sup>17</sup>

Los mecanismos de cooperación en materia de reglamentación pueden ofrecer una oportunidad para influir en el modo en que se aplican las medidas MSF/OTC en otros países. El fomento de las buenas prácticas de reglamentación en esos mecanismos facilita el debate y el intercambio de información sobre las medidas adoptadas por los interlocutores comerciales al proporcionar criterios y términos comunes para evaluarlas. Los mecanismos formales y permanentes de cooperación en materia de reglamentación (como el Consejo Económico Transatlántico entre los

Estados Unidos y Europa) pueden aumentar la certidumbre en cuanto a las futuras respuestas normativas de un interlocutor con respecto a determinados problemas o productos. Además, por lo general la cooperación en materia de reglamentación tiene por objeto reforzar la confianza de los órganos reguladores en los sistemas de reglamentación y sus resultados, lo que ayuda a crear seguridad en que las medidas MSF/OTC, y los procedimientos de evaluación de la conformidad permitirán establecer un equilibrio adecuando entre los objetivos de política y la restricción del comercio.

Existen diferentes grados de confianza, formalidad y participación. La forma más básica de cooperación consiste simplemente en el intercambio de información y el fomento de la confianza, con lo que se reducen los costos de transacción. Una forma más avanzada de cooperación es el reconocimiento mutuo de los sistemas de acreditación y los procedimientos de ensayo, que reduce los costos de las exportaciones al permitir que la evaluación de la conformidad con las prescripciones de los mercados de exportación se realice en laboratorios nacionales antes de la exportación. Otros tipos de mecanismos que entrañan niveles aún más altos de confianza y participación son el reconocimiento mutuo de los resultados de las evaluaciones de la conformidad, el reconocimiento mutuo de los reglamentos

técnicos (inclusive mediante el reconocimiento de la equivalencia) y la plena armonización tanto de los reglamentos técnicos como de los procedimientos de evaluación de la conformidad conexos.

Como se vio en la sección E.1 (c) en relación con la profundidad de la integración en los diferentes enfoques para abordar las medidas no arancelarias, el nivel de ambición de una determinada actividad de cooperación en materia de reglamentación puede variar según el contexto de los países de que se trate.<sup>18</sup> Por ejemplo, el objetivo de la cooperación en materia de reglamentación entre dos importantes interlocutores comerciales con fuertes vínculos económicos puede ser la armonización plena, lo que da lugar a un alto nivel de convergencia. Por otro lado, la cooperación en materia de reglamentación entre dos economías con sistemas políticos, niveles de ingresos y grados de desarrollo muy diferentes puede tener un nivel de ambición menor, por ejemplo mejorar la comprensión y fomentar la confianza para facilitar el comercio.

El hecho de tener tradiciones normativas y estructuras institucionales comunes puede favorecer las formas más profundas de cooperación en materia de reglamentación. Sin embargo, las diferencias entre países no son necesariamente un obstáculo a la cooperación. De hecho, las diferencias entre países que cooperan en el ámbito de la reglamentación pueden estimular la innovación normativa, que incrementa la eficiencia y reduce los costos.<sup>19</sup>

Por supuesto, no todas las formas de cooperación en materia de reglamentación tienen cabida en estas categorías generales, y muchos mecanismos presentan aspectos relacionados con distintas categorías. Por ejemplo, la cooperación en materia de reglamentación tiende a ser sectorial en organizaciones regionales como el APEC y la ASEAN en las que existen diversos mecanismos con niveles progresivos de ambición que actúan en el marco de un único programa, lo que permite a los interlocutores cooperar en la medida adecuada a sus circunstancias nacionales.<sup>20</sup>

Se ha establecido una nueva forma de cooperación entre los Estados miembros del Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA), la Comunidad del África Oriental (CAO) y la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC) en el marco del Mecanismo tripartito sobre obstáculos no arancelarios. Una plataforma basada en Internet permite a los exportadores presentar reclamaciones relativas a las medidas MSF/OTC aplicadas en los mercados de exportación que están creando problemas comerciales, dando después traslado de esas reclamaciones a las autoridades nacionales competentes para que las resuelvan mediante la celebración de consultas bilaterales entre los Estados miembros afectados o a través de las estructuras regionales pertinentes (Kalenga, 2012).

Tanto el Acuerdo OTC como el Acuerdo MSF alientan la cooperación entre los Miembros. El Acuerdo MSF promueve los acuerdos bilaterales sobre equivalencia (véase el recuadro E.4 y la sección B), dos de los cuales han sido notificados al Comité MSF. También el Acuerdo OTC alienta a los Miembros a alcanzar acuerdos sobre el reconocimiento mutuo de los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad de los demás (véase la sección D.4). Estos acuerdos son beneficiosos porque reducen los costos de los exportadores relacionados con la necesidad de vigilar los

posibles cambios normativos en los mercados de exportación (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2011b).

### Normalización a escala internacional

La elaboración de normas internacionales es, por definición, una forma de cooperación multilateral. Se trata de un proceso en el que las partes interesadas, entre ellas los gobiernos, cooperan en cuestiones que pueden influir directamente en las medidas MSF/OTC. El resultado tangible de esa cooperación es una norma internacional que, en esencia (y en el mejor de los casos), constituye un medio para codificar y difundir los conocimientos científicos y técnicos más recientes relacionados con un producto o un problema de política determinado.<sup>21</sup>

Lo cierto es que los Acuerdos OTC y MSF alientan firmemente la utilización de normas internacionales y la participación en la elaboración de esas normas. Cuando un reglamento técnico esté en conformidad con las normas internacionales pertinentes, se presumirá, a reserva de impugnación, en el caso del Acuerdo OTC, que "no crea un obstáculo innecesario al comercio internacional" y, en el caso del Acuerdo MSF, que "[es] compatible[ ] con las disposiciones ... del presente Acuerdo".<sup>22</sup>

Las normas internacionales son elaboradas por organismos gubernamentales, por organismos no gubernamentales (cuando se trata de "normas privadas"), y, en ocasiones, por una combinación de ambos tipos de organismos. Mientras que en el Acuerdo MSF se citan específicamente tres instituciones internacionales que elaboran normas que sirven como punto de referencia, en el Acuerdo OTC no se menciona ninguna institución específica a este respecto.<sup>23</sup> Sin embargo, las normas internacionales no son una panacea, y el propio proceso de normalización a escala internacional no siempre funciona como debería, lo que ha dado origen a numerosos debates en la OMC y plantea un problema concreto a los Miembros de la Organización (esta cuestión se examinará más detenidamente en la sección E.4).

### Procedimientos de evaluación de la conformidad

La cooperación no sólo tiene lugar durante la fase de elaboración de las normas; también es pertinente para la evaluación de la conformidad y, más concretamente, para facilitar el reconocimiento de los resultados de ésta (por ejemplo, los acuerdos de reconocimiento mutuo, los acuerdos de equivalencia y la declaración de conformidad del proveedor). En otras palabras, puede que no sea suficiente cumplir la norma, y que también sea necesario poder demostrar su cumplimiento para crear confianza en la calidad y seguridad de los productos exportados (muchos países en desarrollo tienen limitaciones de capacidad a este respecto<sup>24</sup>). En el marco del Comité OTC, los Miembros han empezado a examinar la posibilidad de elaborar directrices prácticas sobre el modo de elegir y diseñar mecanismos eficientes y eficaces que ayuden a los países a cooperar también en la esfera de la evaluación de la conformidad.

En este contexto, los sistemas regionales e internacionales de evaluación de la conformidad pueden contribuir a resolver los problemas relacionados con los múltiples procedimientos de ensayo y certificación o registro con que se enfrentan los

#### Recuadro E.4: La equivalencia en el Acuerdo MSF

El Acuerdo MSF establece un marco que propicia la convergencia de las políticas para reducir al mínimo los efectos desfavorables de las medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio, al tiempo que fomenta la diversidad de políticas. Para ello, el Acuerdo MSF reconoce explícitamente que las medidas de los diferentes interlocutores comerciales pueden ser distintas, pero eso no significa que no logren el mismo nivel adecuado de protección. A tenor del Acuerdo MSF, los interlocutores comerciales están obligados a aceptar como equivalentes las medidas sanitarias o fitosanitarias si el país exportador demuestra objetivamente que sus medidas logran el nivel adecuado de protección del país importador. La equivalencia puede aceptarse para una medida específica o para medidas relativas a un producto determinado o una categoría determinada de productos, o a nivel de los sistemas. El Acuerdo especifica también que los países exportadores deben facilitar este proceso proporcionando a los países importadores acceso para inspecciones, pruebas y demás procedimientos.

El nivel adecuado de protección puede alcanzarse de diferentes formas, y las medidas de los países pueden diferir como consecuencia de factores políticos y sanitarios. La obligación de determinar si las medidas son equivalentes genera incentivos para que los países aprendan de la experiencia de sus interlocutores comerciales y puede por tanto contribuir a la creación de capacidad. Sin embargo, teniendo en cuenta las prescripciones tecnológicas inherentes a muchas medidas sanitarias y fitosanitarias, puede que a los países en desarrollo les preocupe asignar recursos a la mejora de su capacidad sanitaria y fitosanitaria cuando no tienen la seguridad de que sus medidas serán reconocidas como equivalentes.

El Comité MSF ha elaborado directrices para tener en cuenta las preocupaciones de los países en desarrollo relativas a la aplicación de la equivalencia (documento G/SPS/19/Rev.2). En ellas se exponen con más detalle los tipos de información que deben suministrar los Miembros importadores y exportadores. En concreto, las directrices exigen a los países importadores que identifiquen los riesgos pertinentes, especifiquen su nivel adecuado de protección e indiquen su evaluación del riesgo o la justificación técnica de sus medidas. Además establecen que los países importadores deben tener en cuenta el comercio tradicional con el país exportador, ya que brinda la oportunidad de familiarizarse con la infraestructura y las medidas. Las tres organizaciones hermanas – el Codex Alimentarius, la Organización Mundial de Sanidad Animal y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria – han elaborado también orientaciones en materia de equivalencia relacionadas con sus respectivas esferas de competencia.

Teniendo en cuenta la importancia del diálogo entre interlocutores comerciales para la aplicación efectiva del concepto de equivalencia, la transparencia debe desempeñar un papel fundamental. El Comité MSF ha incluido la cuestión de la equivalencia como punto permanente del orden del día de sus reuniones y ha elaborado un modelo de notificación para recopilar información sobre los acuerdos de equivalencia. Los países importadores que han aceptado la equivalencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias de otros países deben notificar las medidas pertinentes y los productos afectados. Hasta la fecha sólo se han presentado dos notificaciones. Aunque no se espera recibir próximamente notificaciones de los países, las comunicaciones presentadas al Comité MSF por las tres organizaciones hermanas<sup>25</sup> sobre sus programas de trabajo en materia de equivalencia han aumentado la transparencia de los esfuerzos multilaterales en esa esfera.

comerciantes y las ramas de producción, y que pueden representar un desafío especialmente difícil de superar para las pequeñas y medianas empresas (PYME). Las delegaciones han examinado recientemente en el Comité OTC la labor de la Conferencia Internacional sobre Acreditación de Laboratorios de Ensayo (ILAC) y el Foro Internacional de Acreditación (FIA) como valiosos ejemplos de cooperación internacional en la esfera de la evaluación de la conformidad.<sup>26</sup>

La ILAC es la autoridad mundial competente para la acreditación de laboratorios y organismos de inspección. El FIA supervisa la acreditación en las esferas de la certificación de sistemas de gestión, personal y productos. Ambas organizaciones tienen el mismo objetivo: un solo resultado de evaluación de la conformidad aceptado en todos los mercados. El principal instrumento utilizado por las dos organizaciones es la concertación de acuerdos multilaterales de reconocimiento mutuo entre organismos de acreditación con la idea común de disponer de un único sistema mundial de evaluación de la conformidad que reduzca los riesgos para las empresas, los encargados de la reglamentación y los consumidores garantizando la fiabilidad de los servicios acreditados. En el Sexto Examen Trienal del Acuerdo OTC,

actualmente en curso, se ha iniciado un debate, impulsado por una propuesta de los Estados Unidos,<sup>27</sup> sobre cómo podrían aprovechar los Miembros su experiencia en la utilización de esos dos sistemas internacionales de evaluación de la conformidad para reforzar la aplicación del Acuerdo OTC.

#### Los Comités OTC y MSF

Los Comités OTC y MSF brindan a los Miembros de la OMC la oportunidad de examinar medidas MSF/OTC específicas, así como cuestiones de carácter más general, como las buenas prácticas de reglamentación, las normas internacionales y la transparencia. Por lo que respecta a las buenas prácticas de reglamentación, los Miembros intercambian información sobre su elaboración y aplicación. Los Miembros han hecho hincapié en que las reglamentaciones inspiradas en buenas prácticas de reglamentación tienen más probabilidades de alcanzar sus objetivos de política pública y menos probabilidades de estar motivadas por consideraciones de competitividad.<sup>28</sup> Ambos Comités celebran debates periódicos sobre las normas internacionales y reciben información actualizada de instituciones con actividades de normalización a las que se ha concedido la condición de observador.

En los Comités MSF y OTC los Miembros de la OMC examinan también preocupaciones comerciales específicas (véanse las secciones B.2 y C.2). En algunos casos, esas preocupaciones se refieren simplemente a aclaraciones con respecto al alcance o la situación de una medida, mientras que en otros casos están relacionadas con aspectos – reales o percibidos – discriminatorios o restrictivos del comercio de medidas aplicadas o en proyecto. Estos debates alientan a los Miembros a guiarse por las referencias establecidas por las normas internacionales y a utilizar buenas prácticas de reglamentación al elaborar sus medidas, lo que promueve la convergencia de las reglamentaciones. Por ejemplo, más de un tercio de las 330 preocupaciones comerciales específicas planteadas en el Comité OTC desde 1995 se ha referido de algún modo a las normas internacionales.

Entre las cuestiones que se plantean en los Comités MSF y OTC cabe citar las siguientes: si se ha utilizado o no una norma internacional como base de una determinada medida; si los Miembros se han apartado de las normas internacionales pertinentes y, si existen directrices internacionales pertinentes. Además, la mayoría de las preocupaciones comerciales específicas planteadas en el Comité OTC está indirectamente relacionada con la utilización o no utilización de buenas prácticas de reglamentación en el contexto de una determinada medida, por ejemplo en lo que concierne a su justificación, a cuestiones de transparencia (celebración de una consulta pública) o a la elaboración de la reglamentación y la evaluación de sus efectos en el comercio (mediante evaluaciones del impacto de la reglamentación). Los temas abarcados por el examen de las preocupaciones comerciales específicas en el Comité MSF son similares y la proporción de esas preocupaciones que se refieren expresamente a las normas internacionales es la misma. De las 327 preocupaciones comerciales específicas que se han planteado en el Comité MSF desde 1995, casi un tercio se refiere a las normas internacionales. La mayor proporción de cuestiones comerciales específicas tratadas en el Comité MSF (un 40 por ciento aproximadamente) atañe a la sanidad animal y las zoonosis.<sup>29</sup> En cuanto al resto de las preocupaciones, un cuarto corresponde a la inocuidad de los alimentos y otro cuarto a la protección fitosanitaria.

El examen multilateral de las preocupaciones comerciales en los Comités MSF y OTC ayuda a aclarar las medidas MSF/OTC potencialmente problemáticas y alienta a los Miembros de la OMC a evitar las medidas que restrinjan innecesariamente el comercio y que exceden de los criterios de referencia o no se ajustan a las prácticas idóneas. Además, los Miembros cuyas medidas se impugnan con frecuencia suelen facilitar información actualizada al respecto, lo que aumenta la transparencia de las medidas MSF/OTC y de los procesos de reglamentación (véanse las series de documentos G/SPS/GEN/204/ y G/TBT/GEN/74/). Por otra parte, la información sobre los efectos de una medida en el comercio puede ayudar a los Miembros a identificar ineficiencias en la reglamentación, y a seguir desarrollando las buenas prácticas de reglamentación. Esta cuestión se examina con más detalle en la sección E.4.

Ambos Comités ofrecen asimismo a los Miembros la oportunidad de poner de relieve los proyectos de medidas MSF/OTC. El Acuerdo OTC y el Acuerdo MSF obligan a los Miembros a notificar a la Secretaría de la OMC las nuevas medidas MSF/OTC en proyecto que no estén en conformidad con las normas internacionales pertinentes y que puedan

tener un "efecto significativo en el comercio". Esas notificaciones contienen información sobre los productos abarcados por las medidas, los objetivos y la justificación de las medidas y permiten también a los demás Miembros formular observaciones sobre su elaboración.

Desde 1995, los Comités OTC y MSF han adoptado decisiones y formulado recomendaciones<sup>30</sup> para ampliar las prescripciones de notificación establecidas en los Acuerdos correspondientes, con el fin de aumentar la transparencia de las medidas y de facilitar el acceso de los Miembros a la información contenida o mencionada en las notificaciones. Son ejemplo de ello las orientaciones impartidas a los Miembros sobre las medidas que deben ser notificadas; la formulación de plazos recomendados para la presentación de las notificaciones y plazos para la formulación de observaciones (60 días como mínimo) y la entrada en vigor (6 meses como mínimo desde el final del plazo para la formulación de observaciones); y el establecimiento de procedimientos para facilitar el texto íntegro de las medidas MSF/OTC en varios idiomas. Se han formulado otras decisiones y recomendaciones en el sentido de exhortar a los Miembros a responder a las observaciones y a tenerlas en cuenta al finalizar las medidas y de crear portales en Internet para que la Secretaría de la OMC difunda información sobre las medidas MSF/OTC.<sup>31</sup>

## (b) Cooperación en materia de medidas relativas a los servicios

Como se explicó en la sección B.3, la naturaleza de los servicios hace que las reglamentaciones sean el principal límite al acceso a los mercados. En primer lugar, la aplicación de aranceles al suministro internacional de servicios es escasamente viable. La protección del comercio de servicios, cuando existe, se consigna en las leyes, reglamentos, normas, procedimientos, decisiones, disposiciones administrativas internos, y en instrumentos similares. Aunque las reglamentaciones relativas a los servicios no suelen estar fundamentalmente orientadas al comercio, puede darse el caso de que tengan efectos innecesarios de distorsión y restricción del comercio. Resulta difícil distinguir las reglamentaciones legítimas de las que se consideran proteccionistas. En las subsecciones siguientes se examina el modo en que cooperan los países en la esfera de los servicios en función del tipo de medida de que se trate.

### (i) ¿Cómo cooperan los países en la esfera del comercio de servicios?

Para facilitar la cooperación, los acuerdos sobre el comercio de servicios, y en particular el AGCS, distinguen entre tres tipos de medidas relativas a los servicios:

- (i) medidas que restringen el acceso a los mercados estableciendo restricciones cuantitativas (es decir, restricciones a la entrada o límites al volumen de los servicios suministrados por el proveedor);
- (ii) medidas que discriminan a los servicios extranjeros y a los proveedores extranjeros de servicios modificando las condiciones de competencia en favor de los servicios nacionales y los proveedores nacionales de servicios;<sup>32</sup>

- (iii) reglamentaciones nacionales que no son de naturaleza discriminatoria ni cuantitativa.

El grado en que los países están dispuestos a cooperar en la esfera del comercio de servicios varía en función de la medida de que se trate. En el marco del AGCS, las medidas comprendidas en las categorías (i) y (ii) se definen como limitaciones al acceso a los mercados y al trato nacional que deben reducirse o eliminarse a través de rondas sucesivas de negociaciones. En cambio, las medidas comprendidas en la categoría (iii) no han sido objeto en lo esencial de disciplinas comerciales, aparte de determinadas obligaciones generales impuestas por el AGCS. No obstante, el párrafo 4 del artículo VI del AGCS establece la obligación de negociar disciplinas sobre un conjunto específico de reglamentaciones nacionales, a saber, las medidas relativas a licencias, títulos de aptitud y normas técnicas. La razón de negociar estas disciplinas en particular no difiere mucho de la de los Acuerdos OTC y MSF: asegurarse de que las prescripciones y procedimientos en materia de licencias y títulos de aptitud y las normas técnicas no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios.

Aunque existen claros paralelismos entre los Acuerdos OTC y MSF y el tipo de disciplinas sobre reglamentación nacional que se están negociando en virtud del párrafo 4 del artículo VI del AGCS, el marco del AGCS para la cooperación en materia de reglamentación sobre los servicios, dejando a un lado las negociaciones de compromisos específicos, sigue estando en una fase incipiente. A continuación se examina hasta qué punto cabe decir que hay cooperación sobre cada una de las categorías generales de medidas antes mencionadas por lo que respecta a la aplicación y el funcionamiento del Acuerdo. En el caso de la reglamentación nacional comprendida en la categoría (iii), hay que señalar que la atención se centra en las medidas para las que se están negociando disciplinas, ya que los motivos, los problemas y los desafíos son muy similares a los señalados en relación con los Acuerdos OTC y MSF.

## (ii) Cooperación en materia de liberalización progresiva

En la sección B.3 (c) se ha ofrecido ya un análisis de las razones por las que las restricciones cuantitativas y las medidas discriminatorias son las que más distorsionan el comercio, lo que constituye un firme argumento en favor de la cooperación. En principio, esta cooperación se lleva a cabo mediante negociaciones destinadas a eliminar las limitaciones al acceso a los mercados y la discriminación en el trato nacional. Los resultados de esas negociaciones se "consolidan" en un instrumento jurídico, lo cual puede añadir credibilidad a la reforma actual y futura por lo costoso que resulta revocarlos.

En el caso del AGCS, la cooperación sobre las medidas comprendidas en las categorías (i) y (ii) culmina en el compromiso de un Miembro de la OMC de garantizar un nivel mínimo de acceso a los mercados y de trato nacional para cada sector objeto de compromisos. Las listas de compromisos específicos en materia de servicios desempeñan por tanto una función similar a la de las listas arancelarias para las mercancías, en el sentido de que facilitan la cooperación mediante la negociación recíproca. En el caso del comercio de servicios, se trata de negociaciones basadas en peticiones y ofertas entre pares o

grupos de Miembros de la OMC con intereses o exigencias comunes, que podrían ser consideradas como un marco de cooperación.

Hay buenas razones de economía política por las que los Miembros de la OMC podrían estar dispuestos a cooperar en la eliminación de las limitaciones al acceso a los mercados y al trato nacional. Algunas de ellas se han examinado en la sección B.3 y en la sección E.1. Lo que es digno de mención es que la experiencia del AGCS, así como la de los acuerdos comerciales preferenciales, como muestran Roy *et al.* (2007), se ha centrado principalmente en los compromisos de liberalización relacionados con la entrada en el mercado y la discriminación, y no en otros aspectos de las prácticas o los regímenes normativos de los Miembros.

En realidad, ese era el enfoque perseguido por el AGCS, y por esa razón fue necesario establecer un mandato distinto para negociar disciplinas sobre reglamentación nacional. Por consiguiente, cuando un Miembro de la OMC elimina una limitación al número de proveedores de servicios extranjeros que pueden operar en su territorio, los demás tipos de reglamentación no se ven afectados.

La autoridad responsable de reglamentación puede seguir exigiendo que el proveedor de servicios obtenga una licencia para poder suministrar el servicio. La obtención de esa autorización puede conllevar el cumplimiento de prescripciones tanto sustantivas como de procedimiento. Puede que los empleados del proveedor del servicio tengan que satisfacer determinadas prescripciones en materia de títulos de aptitud o que dicho proveedor tenga que asegurar que los servicios suministrados son conformes a determinadas prescripciones técnicas. Además, cualquier actividad comercial estará sujeta a la reglamentación sobre medio ambiente, salud, seguridad y trabajo. Todas estas medidas no discriminatorias, que se establecen normalmente en los regímenes de licencias y títulos de aptitud, deben cumplirse a menudo antes de que se conceda la autorización para suministrar un servicio. Por tanto, pueden tener una profunda repercusión en el acceso a los mercados de servicios aun cuando no sean objeto de las negociaciones sobre liberalización progresiva.

En particular, las reglamentaciones nacionales que prevén procedimientos engorrosos y/u opacos y criterios subjetivos o imparciales en materia de licencias y títulos de aptitud, así como prescripciones y trámites administrativos excesivamente onerosos, pueden contribuir a obstruir el comercio de servicios aun cuando no parezcan estar fundamentalmente orientados al comercio. La gran diversidad de sistemas de reglamentación y normas en los mercados internacionales puede aumentar también de manera significativa los costos de cumplimiento para el proveedor de servicios y actuar como obstáculos indirectos al suministro de los servicios, incluso cuando no haya restricciones al acceso a los mercados ni se apliquen medidas discriminatorias. Esa es la razón por la que el marco de cooperación del AGCS tenía que ir más allá de la eliminación de las limitaciones al acceso a los mercados y al trato nacional comprendidas en las categorías (i) y (ii), y abordar aspectos concretos de la reglamentación nacional.

### (iii) *Cooperación en materia de reglamentación nacional*

Aunque la teoría económica de la cooperación en el marco del AGCS difiere en parte de la del GATT (véase el recuadro E.1), existe una similitud importante entre ellas que se examina en esta sección. El problema de la sustitución de políticas examinado en la sección E.1 en relación específicamente con el comercio de mercancías, podría aplicarse también al comercio de servicios.

Cuando los Miembros de la OMC asumen compromisos sobre medidas relativas a los servicios de las categorías (i) y (ii), los gobiernos pueden tener incentivos para modificar la reglamentación nacional o para aplicarla de manera que cause especial obstrucción (es decir, las medidas del párrafo 4 del artículo VI descritas más arriba). En la práctica, el problema puede no plantearse del mismo modo en el comercio de servicios, ya que existe un amplio desfase entre las consolidaciones en el marco del AGCS y las medidas realmente aplicadas. Hay menos incentivos para utilizar la reglamentación nacional en sustitución de la limitación al acceso a los mercados o al trato nacional, puesto que un Miembro puede modificar su régimen hasta el nivel de la consolidación. De hecho, en la esfera de los servicios también puede producirse una sustitución de políticas en sentido inverso. Los gobiernos que carecen de una reglamentación adecuada y de capacidad para hacerla cumplir pueden ser reacios a abrir los mercados y restringir en cambio el acceso a los mercados.

A diferencia del Acuerdo OTC y el Acuerdo MSF, en el marco del AGCS todavía hay que elaborar por completo un marco de cooperación sobre la reglamentación nacional en la esfera de los servicios. El párrafo 4 del artículo VI del AGCS establece la obligación de negociar las disciplinas que pudieran ser necesarias para garantizar que las medidas relacionadas con determinados tipos de reglamentaciones (prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud y licencias, y normas técnicas) se basen, entre otras cosas, en criterios objetivos y transparentes y no sean más gravosos de lo necesario para asegurar la calidad de los servicios. En la Decisión relativa a la reglamentación nacional (S/L/70) se indican tres esferas distintas en las que se deben elaborar las disciplinas necesarias: (i) disciplinas de aplicación general (es decir, disciplinas horizontales que se aplicarán a todos los sectores); (ii) disciplinas relativas a sectores o grupos de sectores particulares; y (iii) disciplinas para los servicios profesionales.

En 1998, el Consejo del Comercio de Servicios de la OMC adoptó las Disciplinas sobre la reglamentación nacional en el sector de la contabilidad (S/L/64). La Decisión pertinente del Consejo (S/L/63) establece que las "disciplinas relativas a la contabilidad" solamente son aplicables a los Miembros de la OMC que hayan contraído compromisos específicos sobre contabilidad. Al término de la actual ronda de negociaciones, las disciplinas se habrán de integrar en el AGCS, junto con cualquier nuevo resultado que el Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional pueda lograr entre tanto.

Después de las disciplinas relativas a la contabilidad, los Miembros de la OMC emprendieron la negociación de "disciplinas horizontales", pero esto no excluye la posibilidad de que en el futuro se aborden "disciplinas sectoriales". Más

adelante en esta sección se examinan cuestiones relativas a la negociación de disciplinas horizontales. Hay que señalar que actualmente existen algunas obligaciones generales que requieren la cooperación entre los Miembros, especialmente en relación con la transparencia y los procedimientos administrativos, y que se espera que las disciplinas que se negocien se basen en ellas. Las subsecciones siguientes se ocupan del modo en que se han utilizado esas obligaciones y del tipo de cooperación que exigirían las disciplinas relativas a la reglamentación nacional.

#### **Disciplinas y mecanismos actuales**

El artículo III del AGCS exige que los Miembros de la OMC publiquen todas las medidas que se refieran al Acuerdo o que afecten a su funcionamiento. Además, los Miembros están obligados a notificar todas las leyes, reglamentos o directrices administrativas que afecten significativamente al comercio de los servicios abarcados por los compromisos específicos que han contraído. Los Miembros deben también establecer servicios encargados de facilitar información específica a los otros Miembros que lo soliciten. En el caso de que se aplicaran plenamente, las notificaciones podrían ser un medio importante de mejorar el intercambio de información y la transparencia de la reglamentación en la esfera de los servicios. Sin embargo, en la práctica resulta difícil lograr que se respete la obligación relativa a la notificación, por las razones que se examinan en la sección C y, en la sección E.4.(b).

Otras prescripciones en materia de transparencia se refieren al reconocimiento de la educación o experiencia obtenidas, los requisitos cumplidos o las licencias o certificados otorgados a un proveedor de servicios en un determinado país. El artículo VII del AGCS no establece ninguna prescripción sustantiva sobre el modo en que ha de realizarse ese reconocimiento, pero exige la notificación de las medidas en vigor en materia de reconocimiento, así como de la iniciación de nuevas negociaciones. En ese caso, se deben brindar oportunidades adecuadas a los Miembros que indiquen su interés en participar. Sin embargo, como sucede con la prescripción de notificación del artículo III, el cumplimiento ha sido limitado.

A pesar de ello, los Miembros de la OMC han adoptado un conjunto de directrices voluntarias para los acuerdos o arreglos de reconocimiento mutuo en el sector de la contabilidad. Esas directrices abarcan el desarrollo de las negociaciones, las obligaciones pertinentes en el marco del AGCS y la forma y el contenido de los acuerdos. Su objetivo es que resulte más fácil para las partes negociar acuerdos de reconocimiento y para los terceros negociar su adhesión a esos acuerdos o negociar otros acuerdos comparables.

Además de la transparencia, se requiere también cooperación en materia de administración de la reglamentación nacional. Estas disposiciones, que figuran en el artículo VI del AGCS, tienen por objeto garantizar debidamente el desarrollo y la apertura del proceso de adopción de decisiones. Por ejemplo, todas las medidas de aplicación general que afecten al comercio de servicios y respecto de las cuales se hayan contraído compromisos deberán administrarse de manera razonable, objetiva y transparente. Se debe facilitar información sobre la situación de las solicitudes de autorización para el suministro de un servicio. Cuando se hayan contraído compromisos

específicos respecto de servicios profesionales, se deben establecer procedimientos adecuados para verificar la competencia de los profesionales de otros países. Si bien todas estas disposiciones del AGCS parecen indicar que los Miembros de la OMC consideraron que la cooperación en asuntos de reglamentación que afectan al comercio de servicios era necesaria y estaba justificada, no está claro cómo ni en qué medida se han utilizado estas disposiciones.

Sin embargo, la adopción por el Consejo de Servicios de las Disciplinas sobre la reglamentación nacional en el sector de la contabilidad (S/L/64) en diciembre de 1998 fue un hecho muy positivo. Al término de la actual ronda de negociaciones, esas disciplinas se habrán de integrar en el AGCS, junto con cualquier nuevo resultado que el Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional pueda lograr entre tanto. Una de las características principales de las disciplinas es la atención que en ellas se presta a las reglamentaciones (no discriminatorias) que no están sujetas a la consignación en listas en virtud de los artículos XVI (acceso a los mercados) y XVII (trato nacional). Las disciplinas relativas a la contabilidad incluyen también una disposición muy importante, en virtud de la cual los Miembros de la OMC deben asegurarse de que dichas "medidas no restrinjan el comercio más de lo necesario para cumplir un objetivo legítimo". Los objetivos legítimos son, entre otros, la protección de los consumidores (incluidos todos los usuarios de los servicios de contabilidad y el público en general), la calidad del servicio, la competencia profesional y la integridad de la profesión.

#### Elaboración de nuevas disciplinas

Aparte de exigir el cumplimiento de las obligaciones antes indicadas y de completar las disciplinas relativas a la contabilidad, el AGCS no ha avanzado mucho más en la imposición de disciplinas comerciales a la reglamentación nacional no discriminatoria. Aun así, los Miembros de la OMC han reconocido la necesidad de cooperar en materia de cuestiones de reglamentación estableciendo en el párrafo 4 del artículo VI del AGCS un mandato sobre las disciplinas relativas a la reglamentación nacional. Ha sido difícil llegar a un entendimiento sobre el alcance y la ambición adecuados de esas disciplinas. El problema principal ha sido distinguir entre las prescripciones que persiguen objetivos legítimos y las que están orientadas a restringir el comercio. Algunos Miembros se han mostrado partidarios de una prueba de necesidad, mientras que otros han considerado que esa prueba resultaría demasiado onerosa y restringiría excesivamente la libertad de los órganos de reglamentación. El análisis que figura en la sección B muestra lo difícil que resulta resolver este problema por lo que respecta al comercio de servicios, habida cuenta del número relativamente limitado de trabajos teóricos y empíricos que se han realizado sobre el tema.

Esto lleva también a preguntarse en qué medida podrían cooperar los gobiernos para reducir al mínimo los efectos negativos dimanantes de la reglamentación nacional, dada la considerable diversidad reglamentaria entre sectores y países. A este respecto, la experiencia de los Acuerdos OTC y MSF resulta instructiva cuando la cooperación se centra en alentar a los Miembros a esforzarse en eliminar o reducir prescripciones que no son necesarias para alcanzar el objetivo de política perseguido. Podrían utilizarse mecanismos similares en el sector de los servicios como, por ejemplo, disposiciones más rigurosas en materia de

transparencia, una presunción general en favor de las normas internacionales y un marco institucional para la vigilancia y el intercambio de información. Los Acuerdos OTC y MSF prevén también una prueba de necesidad, tema que ha sido objeto de controversia en el contexto de las negociaciones sobre reglamentación nacional (véase la sección E.4 (e) (iii)).<sup>33</sup>

A pesar de esas similitudes, hay una diferencia fundamental que radica en que los servicios son intangibles y por tanto no pueden ser objeto de muestreos, ensayos e inspecciones. En consecuencia, no es fácil aplicar a los servicios los procedimientos y métodos utilizados en el marco de las medidas OTC y MSF; por ejemplo, en el caso de los servicios, la elaboración de normas basadas en principios científicos mediante pruebas de laboratorio resulta mucho más difícil o incluso imposible. Esto indica que a menudo el objeto de la evaluación, verificación y garantía de la conformidad no puede ser el servicio en sí, sino el proveedor del servicio. Dado que no es fácil examinar el "producto", es probable que la precaución reglamentaria sea mayor en el caso de los servicios que en el de las mercancías y que el establecimiento de un nivel de tolerancia al riesgo generalmente aceptable resulte más difícil de conseguir.

A continuación se ofrece una descripción de los tipos de cuestiones respecto de las cuales sería deseable una cooperación entre países en el contexto de las negociaciones sobre reglamentación nacional. Hay que señalar que en las negociaciones sobre los servicios las cuestiones relacionadas con la transparencia, la objetividad y la simplificación de los procedimientos se tratan por separado.

#### *Transparencia*

Las negociaciones tratan de garantizar que todas las partes interesadas tengan acceso a la información sobre las prescripciones y los procedimientos en materia de reglamentación. Esto incluye la publicación y disponibilidad de información sobre los reglamentos y procedimientos; la especificación de plazos razonables para responder a las solicitudes de licencias; información sobre los motivos por los que se ha denegado una solicitud; y la notificación de los datos que faltan en una solicitud. Incluye asimismo la especificación de plazos razonables para responder a las solicitudes y la información sobre los procedimientos de revisión de las decisiones administrativas.

Las nuevas disciplinas relativas a la reglamentación nacional pretenden tener en cuenta las disposiciones del artículo III del AGCS sobre publicación y notificación de las medidas, y basarse en ellas (véase también la sección E.4). Un acuerdo sobre las disposiciones relativas a la transparencia contribuiría a reducir las asimetrías en la información que prevalecen en los sectores de servicios y ofrecería mayores seguridades a los proveedores de servicios.

#### *Imparcialidad y objetividad*

Los proveedores de servicios suelen desear que se les garantice que las evaluaciones realizadas por las autoridades de reglamentación y supervisión a efectos de la autorización para suministrar un servicio, cuando se solicite dicha autorización, se llevarán a cabo de manera razonable, imparcial y objetiva. También se reconoce ampliamente que es más fácil obtener resultados eficientes cuando las

decisiones son independientes de cualquier interés comercial o influencia política. A tal efecto, la formulación de criterios y procedimientos claros puede ser de vital importancia para evitar la discrecionalidad excesiva y garantizar el carácter razonable, imparcial y objetivo del proceso de reglamentación.

#### *Simplificación de los procedimientos*

Unos procedimientos largos y complejos para evaluar las solicitudes de autorización del suministro de un servicio pueden disuadir a los proveedores de servicios de solicitar acceso a un Miembro receptor. Esa complejidad puede servir también para encubrir intenciones proteccionistas. La simplificación de los procedimientos beneficiará a los proveedores de servicios y reducirá el riesgo de un proteccionismo encubierto.

No obstante, en muchos sectores de servicios las características del servicio suministrado no siempre permiten adoptar procedimientos sencillos. Por ejemplo, puede que sea necesaria la intervención de varios organismos para asegurar la calidad del servicio, evitar los efectos desfavorables en el medio ambiente o posibilitar la celebración de consultas públicas. Por consiguiente, es necesario examinar la complejidad de un procedimiento en su contexto. La cuestión de la simplificación está vinculada a la seguridad del procedimiento. Es lógico que los proveedores de servicios esperen que los criterios de evaluación no sean modificados durante el examen de una solicitud. En caso de que ello fuera inevitable, sería necesario que los solicitantes dispusieran de un plazo razonable para adaptarse a los criterios o procedimientos modificados.

#### *Reconocimiento de la equivalencia*

Con objeto de garantizar que los proveedores de servicios extranjeros satisfacen las normas de aptitud y de otra índole aplicables a los proveedores nacionales, es frecuente que las instancias responsables de la reglamentación deban evaluar la equivalencia de los títulos de aptitud nacionales y extranjeros. En muchos casos pueden exigir que los solicitantes extranjeros de licencias u otras autorizaciones para suministrar un servicio se sometan a pruebas o satisfagan determinadas condiciones para demostrar la equivalencia. Puesto que esas pruebas se imponen para asegurarse de que se satisface una norma nacional, cabe considerarlas como reglamentaciones nacionales. En las negociaciones sobre las disciplinas del párrafo 4 del artículo VI se ha examinado la cuestión de cómo garantizar que esas prescripciones no sean más gravosas de lo necesario para asegurar la calidad del servicio. En estas situaciones, podría imponerse a los responsables de la reglamentación la obligación de tomar en cuenta los títulos de aptitud adquiridos en el país de origen del proveedor de servicios extranjeros y modificar en consecuencia toda prescripción adicional que se le aplique.

Ese concepto de equivalencia ya se ha utilizado en la sección de las disciplinas para el sector de la contabilidad relativa a las prescripciones en materia de títulos de aptitud, en el párrafo 7 del artículo 2 del Acuerdo OTC y en el párrafo 11 del artículo 4 del Acuerdo MSF. Para complementar este principio, se alienta a los gobiernos a negociar acuerdos para aceptar la equivalencia de los títulos de aptitud obtenidos en otros países o reconocer unilateralmente su equivalencia.<sup>34</sup>

#### *Normas internacionales*

La aceptación de las normas internacionales podría facilitar la evaluación de los títulos de aptitud obtenidos en el extranjero y ayudar a promover el comercio de servicios. Los gobiernos que participan en la elaboración de normas a nivel internacional deben asegurarse de que en esa labor se observe la mayor transparencia posible con el fin de evitar la "captura" por parte de determinados grupos de interés. De conformidad con el párrafo 5 (b) del artículo VI del AGCS, al determinar si las prescripciones son compatibles con los principios de necesidad, transparencia y objetividad, se tendrán en cuenta las normas internacionales de las organizaciones internacionales competentes que apliquen los Miembros.

Por "organizaciones internacionales competentes" se entienden las organizaciones internacionales de las que pueden ser miembros los organismos competentes de al menos todos los Miembros de la OMC. Los Acuerdos OTC y MSF prevén ya una firme presunción en favor de las normas internacionales. En la esfera de los servicios, aunque hay un fuerte incentivo para establecer una presunción similar, existen obstáculos significativos. Para empezar, las normas internacionales son menos frecuentes en la esfera de los servicios que en la de las mercancías. También se plantean dudas con respecto a la naturaleza exacta de las normas técnicas en el sector de los servicios: ¿son principalmente aplicables a los productos, a los procesos o a unos y otros? y en qué medida podría abarcar una disciplina comercial normas voluntarias que tal vez hayan sido emitidas por instituciones no gubernamentales con actividades de normalización que carecen de competencias delegadas? En el Acuerdo OTC se distingue entre "normas", que son medidas de carácter voluntario y "reglamentos técnicos", que tienen carácter obligatorio. El AGCS, sin embargo, no establece esa distinción.

La cooperación por sí sola no será suficiente para hacer frente a todas las externalidades a que pudiera dar lugar la heterogeneidad de las reglamentaciones. La escasez relativa de normas internacionales en la esfera de los servicios, en comparación con la de las mercancías, se debe en parte a las diferencias en las preferencias en materia de reglamentación. En estas circunstancias, las divergencias normativas entre jurisdicciones podrían ser la consecuencia directa de una preferencia por un objetivo concreto, así como por el nivel en que debe alcanzarse ese objetivo. No resultan evidentes las razones por las que un país se comprometería a lograr un objetivo en materia de reglamentación considerado legítimo y necesario. Como máximo, podría solicitarse la cooperación para encontrar medios de alcanzar ese objetivo que restrinjan menos el comercio o maneras de facilitar el cumplimiento de determinadas normas u otras prescripciones sustantivas por los proveedores de servicios.

La cooperación en materia de reglamentación nacional en la esfera de los servicios exigiría una combinación de integración negativa, en forma de prohibición común de determinadas prácticas, y/o el cumplimiento de un determinado conjunto de principios. También sería necesario que se complementara con acciones positivas para mejorar la confianza en las normas y prescripciones y su conocimiento entre órganos de reglamentación que tal vez no estén familiarizados con ellas.

La cooperación en materia de reglamentación nacional en la esfera de los servicios exigiría por tanto tomar medidas en al menos tres frentes: (i) establecer un marco apropiado de normas para velar porque la reglamentación nacional no constituya un obstáculo innecesario al comercio de servicios; (ii) promover un uso más amplio de instrumentos comerciales de reglamentación que favorezcan la competencia; y (iii) apoyar la creación de capacidad de reglamentación en la esfera del comercio de servicios. En las negociaciones sobre reglamentación nacional impuestas por el párrafo 4 del artículo VI del AGCS se ha abordado ya el primer de esos desafíos. Los otros dos desafíos exigen una mayor cooperación en materia de reglamentación entre los organismos y las organizaciones internacionales, y podrían vincularse a un programa de cooperación técnica destinado a hacer frente a las limitaciones normativas relacionadas con la oferta. Estos desafíos se examinan con más detalle en la sección E.4.

#### (iv) Otras formas y medios de cooperación

Ha sido en el sector de las telecomunicaciones donde más se ha evidenciado la necesidad de cooperación entre órganos de reglamentación en un contexto comercial. El Documento de referencia, que, además de los elementos previstos en el mandato del párrafo 4 del artículo VI del AGCS, contiene un conjunto de principios en favor de la competitividad, fue un importante logro del Acuerdo sobre los Servicios de Telecomunicaciones Básicas de 1997. El Documento de referencia ha ayudado a configurar el entorno reglamentario del sector de las telecomunicaciones mediante el establecimiento de un conjunto de principios que abarcan cuestiones como las salvaguardias de competencia, las garantías de interconexión, los procedimientos transparentes de concesión de licencias y la independencia de los órganos de reglamentación.

A diferencia de las obligaciones de carácter general, este instrumento entra en vigor cuando un Miembro de la OMC lo anexa a su Lista de compromisos específicos. En rigor, se trata de un conjunto de cuestiones de reglamentación más amplio que el del mandato del párrafo 4 del artículo VI. Se menciona aquí porque constituye un valioso ejemplo de cooperación en materia de reglamentación que tal vez podría ser imitado en otros sectores. El enfoque adoptado en el Documento de referencia, consistente en asumir compromisos adicionales en una Lista de compromisos específicos (artículo XVIII), podría servir también como modelo para la cooperación en otras esferas de reglamentación, incluidas las disciplinas relativas a la reglamentación nacional previstas en el párrafo 4 del artículo VI. Estas cuestiones se examinan con más detalle en la sección E.4.

Los diversos órganos del AGCS encargados de la aplicación y el funcionamiento del Acuerdo constituyen también foros para la cooperación sobre otros aspectos de la reglamentación de los servicios. Los Miembros pueden plantear y plantean cuestiones de reglamentación con miras a su examen. Por ejemplo, el Consejo del Comercio de Servicios ha examinado cuestiones de reglamentación relacionadas con las tarifas de los servicios de itinerancia móvil internacional. El Comité del Comercio de Servicios Financieros ha mantenido debates sobre cuestiones relacionadas con los efectos de la crisis financiera y la reforma de la reglamentación financiera. El Comité de

Compromisos Específicos, que se ocupa de cuestiones ordinarias como la clasificación de los servicios, se sirve de la interacción entre los órganos de reglamentación y la industria, con sus competencias y conocimientos específicos. Sin embargo, esos órganos, a diferencia de los Comités OTC y MSF, no fueron concebidos en principio como foros para la cooperación en materia de reglamentación. Esto no es de extrañar, porque en el marco del AGCS todavía hay que negociar un conjunto de disciplinas que cumplirían una función similar a la de los Acuerdos MSF y OTC.

Fuera de la OMC, se llevan a cabo actividades de cooperación en materia de reglamentación sobre el comercio de servicios en muchos foros distintos. Roy *et al.* (2007) han constatado que, en general, los compromisos de liberalización de los servicios consignados en los acuerdos comerciales preferenciales (ACPR) han ido más allá de los compromisos actuales del AGCS, así como de las ofertas presentadas en las negociaciones de la Ronda de Doha. Sin embargo, hay pocas pruebas que indiquen que los ACPR han ido más allá del AGCS en la elaboración de disciplinas sobre reglamentación nacional o en el establecimiento de nuevas formas de cooperación en materia de reglamentación. En su mayoría, los ACPR reproducen las disposiciones del artículo VI del AGCS. Al parecer, los ACPR han tropezado con las mismas dificultades que se encuentran a nivel multilateral para avanzar en esta esfera. Sin embargo, hay algunas excepciones.

Mattoo y Sauvé (2010) han observado que el ACPR entre Suiza y el Japón incluye una prueba de necesidad, que el acuerdo comercial por el que se estrechan las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia contiene un capítulo entero sobre reglamentación nacional y que varios acuerdos estadounidenses establecen disposiciones adicionales sobre transparencia en la esfera de los servicios. También se incluyen disposiciones relativas a la prueba de necesidad en el Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica y en el Mercosur.

Fuera del contexto de las negociaciones comerciales, algunas organizaciones regionales han elaborado principios o códigos de buenas prácticas de reglamentación que complementarían la liberalización de los servicios. Entre ellos destacan los Principios rectores de la OCDE para la calidad y el desempeño regulatorio y la Lista integrada de reformas en materia de reglamentación del APEC-OCDE. Estos instrumentos, que se refieren a todas las reglamentaciones y no sólo a las relativas al sector de los servicios, establecen principios no vinculantes para elaborar reglamentaciones que favorezcan la apertura de los mercados y la competencia.

Hay también una tradición relativamente larga de cooperación en materia de reglamentación a nivel sectorial, por ejemplo en los servicios postales y de comunicaciones, los servicios financieros, el transporte y la enseñanza, así como en determinados servicios profesionales. Esa cooperación es necesaria para hacer frente a los efectos de las interdependencias internacionales, y, para ser eficaz, exige una respuesta coordinada de diferentes jurisdicciones. También requiere que se asegure la compatibilidad e interoperatividad de diferentes sistemas y redes.

Por ejemplo, la Federación Internacional de Contables (IFAC), el Consejo Internacional de Normas Contables (IASB), y la Organización Internacional de Comisiones de

Valores (IOSCO) han establecido normas internacionales para el sector de la contabilidad. En el Convenio Postal Universal se determinan las directrices generales de aplicación en el servicio postal internacional y las reglamentaciones relativas a los servicios de correspondencia. Las normas elaboradas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) son fundamentales para el funcionamiento y la interoperatividad de las redes de información, comunicación y tecnología a nivel mundial. En la esfera de la enseñanza, los Convenios Regionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre reconocimiento de títulos han sido los principales instrumentos internacionales sobre reconocimiento de títulos académicos con fines de enseñanza y a veces con fines profesionales.

En el sector financiero, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea constituye un foro para la cooperación sistemática sobre cuestiones relativas a la supervisión bancaria con el objetivo de que se comprendan mejor los principales problemas de supervisión y la calidad de la supervisión bancaria en todo el mundo. Se ha establecido un Consejo de Estabilidad Financiera (FSB), del que forman parte los organismos nacionales responsables de la estabilidad financiera en importantes centros financieros internacionales, instituciones financieras internacionales, grupos internacionales de órganos de reglamentación y supervisión de sectores específicos y comités de expertos de bancos centrales. El FSB coordina la labor de las autoridades financieras nacionales y las instituciones internacionales con actividades de normalización para elaborar y promover políticas eficaces en materia de reglamentación y supervisión y en otros sectores financieros.

Aunque sus fines no son esencialmente comerciales, esa cooperación tiene repercusiones importantes en el comercio, ya que puede promover un mayor entendimiento, e incluso una armonización, entre los responsables de la reglamentación. Existe sin embargo el riesgo de que la normalización o reglamentación a escala internacional se ponga, casual o intencionadamente, al servicio de los intereses de quienes tienen los recursos necesarios para participar e influir en el proceso. Mientras que estas preocupaciones han sido objeto de una gran atención en el ámbito del comercio de mercancías (véase la sección E.4), su examen y conocimiento han sido menores en la esfera del comercio de servicios. Ello se debe en parte a que la reglamentación de los servicios está menos desarrollada a nivel internacional, y a que los instrumentos pertinentes, cuando los hay, tienden a tener una orientación sectorial.

### 3. Las disciplinas del GATT/OMC relativas a las MNA según han sido interpretadas en el marco de la solución de diferencias

En la exposición que se ha hecho en las secciones anteriores del presente informe se ha explicado que en tanto que algunas medidas no arancelarias responden principalmente al deseo de proteger sectores que compiten con las importaciones, otras persiguen objetivos legítimos de política pública, como la preservación de la salud de las personas y de los animales, la protección de los consumidores o la

promoción de la sostenibilidad del medio ambiente. En la presente subsección analizamos las normas del GATT/OMC, según se han interpretado en el marco de la solución de diferencias, con el fin de entender en qué medida pueden o no reflejar algunas de las ideas que se derivan del análisis económico realizado en las secciones anteriores.

En concreto, se examina en primer lugar cómo reflejan las normas del GATT/OMC las motivaciones económicas de la cooperación multilateral analizadas en la sección E.1. En segundo lugar, se examina el grado en que las normas del GATT/OMC sobre las medidas no arancelarias tienen en cuenta las razones económicas de la adopción de este tipo de medidas, que se han analizado en la sección E.2. En la sección E.4 profundizaremos ese análisis, examinando algunas de las cuestiones concretas que se plantean al contrastar las normas del GATT/OMC con los conceptos de la teoría económica.

#### (a) Normas del GATT/OMC sobre el comercio de mercancías y razones de la cooperación multilateral

En el caso de las mercancías, los Acuerdos del GATT/OMC limitan los instrumentos de política a que pueden recurrir los Miembros de la OMC para proteger a las ramas de protección que compiten con las importaciones. Los aranceles son el único medio legítimo de protección que puede utilizarse. Los Miembros han negociado niveles máximos para los aranceles (conocidos como "consolidaciones arancelarias") y no pueden aplicar derechos de aduana que excedan de esos niveles (véase el artículo II del GATT). Los niveles máximos de los derechos de aduana que puede aplicar un Miembro son los establecidos en su Lista de concesiones. Se prohíbe además a los Miembros aplicar "todos los demás derechos o cargas de cualquier clase aplicados a la importación o con motivo de esta" a no ser que en su Lista de concesiones se hayan reservado el derecho a hacerlo.

Durante muchos años las principales disciplinas aplicadas a las medidas no arancelarias fueron la prohibición de las restricciones cuantitativas del artículo XI del GATT y las obligaciones de no discriminación establecidas en los artículos I (trato de la nación más favorecida – NMF) y III (trato nacional) del GATT. A esas disciplinas se unía la posibilidad de presentar una reclamación no basada en una infracción cuando una Parte Contratante considerara que una medida, a pesar de ser compatible con las disposiciones del GATT, "anulaba o menoscababa" una ventaja derivada del Acuerdo para esa Parte Contratante.

La obligación de trato NMF es aplicable tanto a las medidas internas como a las medidas en frontera. En virtud de ella se exige a los Miembros de la OMC que den a un producto importado de un Miembro un trato no menos favorable que el otorgado al producto "similar" importado de otro país. La obligación de trato nacional afecta a las medidas internas, como los impuestos interiores y las reglamentaciones que afecten a la venta de los productos. Una de las cuestiones fundamentales que se han debatido en el marco de la solución de diferencias del GATT/OMC en relación con la obligación de trato nacional es el grado en que ésta prohíbe las medidas que tengan efectos distintos en las importaciones, pero que pueda demostrarse objetivamente que responden a un objetivo normativo legítimo. Esa cuestión se analiza más detenidamente en la sección E.3 (b).

Como se explica en la sección E.1, el marco general del GATT es coherente con un enfoque que atiende fundamentalmente a la sustitución de políticas. Aunque el GATT contenía algunas normas que iban más allá de la imposición de restricciones para impedir a los Miembros sustituir una política (como los aranceles) por otra, como las medidas no arancelarias. En particular, el GATT establecía importantes obligaciones en materia de transparencia con las que se trataba de hacer frente también al problema de la información incompleta.

Algunos de los Acuerdos de la Ronda Uruguay introdujeron obligaciones que excedían considerablemente del alcance de ese enfoque de sustitución de políticas del GATT. Se ha denominado a esas obligaciones obligaciones "postdiscriminatorias" (Hudec, 2003). Especialmente pertinentes al presente informe son las obligaciones establecidas en el Acuerdo MSF y el Acuerdo OTC. Ambos Acuerdos contienen obligaciones de no discriminación, pero establecen también otras prescripciones aplicables a las medidas no arancelarias comprendidas en su ámbito de aplicación. Por ejemplo, el Acuerdo MSF exige que las medidas sanitarias y fitosanitarias estén basadas en principios científicos. Por su parte, el Acuerdo OTC prescribe que los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo.

Una de las consecuencias que entraña este enfoque "postdiscriminatorio" es que la vinculación con las concesiones en materia de acceso a los mercados que se trata de proteger mediante un enfoque de sustitución de políticas es más tenue. A pesar de las razones de sustitución de políticas que subyacen a los Acuerdos del GATT/OMC, no parece haber actualmente una prescripción general que obligue a un Miembro de la OMC a demostrar cómo se ha socavado su acceso global a los mercados cuando impugna una medida no arancelaria. Las únicas medidas respecto de las que se exige una demostración de los efectos negativos como parte de una alegación de infracción son las subvenciones recurribles. Por el contrario, el Miembro que impugne, al amparo, por ejemplo, del párrafo 4 del artículo III del GATT, una prohibición de la publicidad no necesita acreditar ningún tipo de efectos en el comercio para que su reclamación prospere. Tampoco se requiere demostrar los efectos en el comercio al impugnar MSF o reglamentos técnicos.

En resumen, las disciplinas aplicables a medidas no arancelarias distintas de las subvenciones recurribles no están vinculadas directamente a concesiones concretas en materia de acceso a los mercados. O lo que es lo mismo, un Miembro puede impugnar una MNA independientemente de que haya demostrado o no sus efectos en el comercio. Una vez dicho esto, es previsible que los Miembros no dediquen normalmente los recursos que son necesarios para plantear una reclamación a menos que la medida tenga algún efecto en el comercio.

En su formulación original, el artículo XXIII del GATT obligaba a la Parte Contratante que impugnara una medida adoptada por otra a demostrar que la medida en cuestión "anulaba o menoscababa" una ventaja que la primera preveía obtener en virtud del GATT (J.H. Jackson, 1989). No obstante, en 1962, un grupo especial de solución de diferencias del GATT determinó que cuando se produzca "claramente una infracción" de las disposiciones del GATT,

las medidas "constituirán a primera vista un caso de anulación o menoscabo ..." (informe del Grupo Especial del GATT, *Uruguay – Recurso al artículo XXIII*, párrafo 15). Esta presunción jurídica fue codificada posteriormente y en la actualidad se halla incorporada en el párrafo 8 del artículo 3 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD).

La alegación de anulación o menoscabo ha sido objeto de un amplio debate en la literatura económica, en la que se ha considerado que es un mecanismo eficiente para someter a disciplinas las medidas no arancelarias (véase la sección E.1 (c)). Aunque un Miembro de la OMC puede siempre impugnar una medida que no sea incompatible con el GATT pero "anule o menoscabe" ventajas que espera obtener en virtud de ese Acuerdo, como se explica más adelante, las alegaciones no basadas en una infracción están sujetas a prescripciones rigurosas y no es frecuente que se planteen, salvo cuando se "añaden" con carácter subsidiario para el caso de que no prosperen las alegaciones de infracción.

La inmensa mayoría de las diferencias que se plantean en el marco de la OMC implican alegaciones de infracción. Ningún Miembro de la OMC ha conseguido refutar la presunción de anulación o menoscabo que se deriva de la constatación de una infracción demostrando que las medidas no tenían efectos reales en el comercio (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2004).

En el asunto *CE – Banano III*, las Comunidades Europeas trataron de refutar la presunción de anulación o menoscabo con respecto a las constataciones de infracción del GATT de 1994 formuladas por el Grupo Especial basándose en que los Estados Unidos no habían exportado nunca un solo plátano a la Comunidad Europea, por lo que no podían experimentar ningún perjuicio comercial. El Órgano de Apelación rechazó el argumento de las Comunidades Europeas y, al hacerlo, hizo suyo el siguiente razonamiento de un anterior Grupo Especial:

"El párrafo 2 del artículo III, primera cláusula, no puede interpretarse en el sentido de proteger las expectativas referentes a los volúmenes de las exportaciones; protege las expectativas acerca de la relación de competencia entre los productos importados y nacionales. Una variación de esa relación competitiva que sea contraria a esta disposición debe consiguientemente considerarse *ipso facto* anulación o menoscabo de ventajas resultantes del Acuerdo General. Por tanto la demostración de que una medida incompatible con el párrafo 2 del artículo III, primera cláusula, ejerce efectos nulos o insignificantes no constituiría, en opinión del Grupo Especial, demostración suficiente de que las ventajas resultantes de esa disposición no se han anulado o menoscabado, aún en el caso de que tal refutación fuera, en principio, legítima." (informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Superfund*, párrafo 5.19).

La reclamación no basada en una infracción se ha calificado de "acción excepcional" que "debe ser objeto de un enfoque prudente" (informe del Grupo Especial, *Japón – Películas*, párrafo 10.37 e informe del Órgano de Apelación, *CE – Amianto*, párrafo 186).

## (b) Normas del GATT/OMC sobre el comercio de mercancías y razones económicas de las MNA

En la sección B se explica que las medidas no arancelarias pueden estar justificadas cuando se adopten para hacer frente a una situación real de falla del mercado. Se explica también que en tanto que los efectos sobre el bienestar de una MNA adoptada para hacer frente a una situación real de falla del mercado son positivos, sus efectos en el comercio no son claros.

Desde un principio, el régimen del GATT/OMC reconoció la posibilidad de que los Miembros de la OMC necesiten adoptar medidas no arancelarias para hacer frente a disfunciones del mercado. A este respecto, puede entenderse que las normas del GATT/OMC sobre las MNA establecen "mecanismos" que permiten distinguir las medidas con las que se trata realmente de hacer frente a una falla del mercado de aquellas otras que tienen motivaciones oportunistas (véanse Trachtman, 1998; Marceau y Trachtman, 2009). En algunos casos, las normas del GATT/OMC tratan también de minimizar los efectos en el comercio de una MNA adoptada de otro modo para alcanzar un objetivo de política legítimo.

En contra de lo que sostienen algunos críticos, las normas del GATT/OMC no establecen una jerarquía entre los compromisos comerciales de los Miembros de la OMC y los objetivos de política pública que pueden perseguir esos Miembros mediante su reglamentación nacional. En última instancia, las normas del GATT/OMC permiten la aplicación de medidas no arancelarias que respondan a una finalidad legítima no proteccionista, aun cuando tales medidas tengan efectos en el comercio. Los "mecanismos" establecidos en los Acuerdos de la OMC para trazar el límite entre MNA proteccionistas y MNA no proteccionistas se describen *infra*.

## (i) La no discriminación y la pertinencia de la finalidad o propósito

Como se expone en la sección E.1, las obligaciones de no discriminación establecidas en los artículos I y III del GATT son los principales mecanismos utilizados en el GATT para limitar la sustitución de políticas. Las excepciones generales del artículo XX del GATT, que permiten adoptar determinadas medidas para alcanzar objetivos de política pública reconocidos en esa disposición, como la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales y la conservación de los recursos naturales agotables, permiten una flexibilidad adicional.

A pesar de la flexibilidad adicional que permite el artículo XX, algunos temen que la obligación de trato nacional establecida en el artículo III pueda constituir un instrumento demasiado contundente si se aplica de forma mecánica. Quienes opinan así propugnan una interpretación de la obligación de trato nacional que no se centre exclusivamente en la cuestión de si las medidas no arancelarias impugnadas afectan o no a las importaciones de forma diferente que al producto nacional "similar", y consideran que el análisis debe tener también en cuenta el propósito o finalidad a que responde la medida impugnada, de modo que se impongan

limitaciones únicamente a aquellas medidas que no respondan a un objetivo legítimo.

Como explica Lester (2011), se han defendido tres posiciones en cuanto a la pertinencia de la finalidad o propósito para la evaluación de una reglamentación interior en el marco del artículo III. Los que componen el primer grupo consideran que la finalidad o propósito no debe desempeñar ningún papel en el análisis del trato nacional. En lugar de ello, estiman que la finalidad o propósito puede ser pertinente, en su caso, cuando el Miembro demandado invoca una de las excepciones generales enumeradas en el artículo XX del GATT. Los otros dos grupos creen que la finalidad o propósito debe tenerse en cuenta necesariamente en el análisis realizado en el marco del artículo III pero difieren en cuanto al momento exacto del análisis en que debe considerarse. Un grupo preconiza el examen de la finalidad o propósito al determinar si el producto importado y el producto nacional son "similares" y el otro cree que la finalidad o propósito forma parte del análisis de la cuestión de si el producto importado recibe un trato menos favorable que el producto nacional.

Dos grupos especiales del GATT trataron de incluir el examen del objetivo de la reglamentación en la evaluación de la discriminación, conforme a lo que se ha denominado "criterio de los objetivos y efectos" (*Estados Unidos – Bebidas derivadas de la malta* y *Canadá – Organismos provinciales de comercialización* (*Estados Unidos*)). Según Hudec, el "criterio de los objetivos y efectos" implica dos avances con respecto al enfoque tradicional. En primer lugar, el nuevo enfoque "atribuía a la filosofía de la 'similitud' menor importancia en el análisis y hacía depender fundamentalmente la cuestión de la infracción de los dos aspectos más importantes que diferencian una reglamentación de buena fe de la protección comercial: los efectos de la medida en el comercio y la buena fe del objetivo de la reglamentación al que supuestamente responde". En segundo lugar "al hacer posible examinar la cuestión de la justificación normativa al mismo tiempo que se determina la existencia o no de la propia infracción, el enfoque basado en el criterio de los 'objetivos y efectos' evitaba la desestimación prematura de reclamaciones legítimas por razones basadas exclusivamente en la 'no similitud' y un trato excesivamente riguroso". (Hudec, 2003:628).

Regan (2003) ha propugnado también la inclusión del examen del objetivo de la reglamentación en la evaluación de la no discriminación en el marco del artículo III del GATT. A su juicio, en esa evaluación la cuestión fundamental que hay que dilucidar es si la medida responde o no a una finalidad legislativa proteccionista. Regan aclara que no hay que atender a la motivación subjetiva de los distintos legisladores, sino, de forma más general, a las fuerzas políticas a las que puede imputarse el resultado político último. El autor reconoce que la promulgación de una reglamentación puede obedecer a varias finalidades y propone que, cuando así sea, sólo se invalide la reglamentación en los casos en los que no se habría adoptado "de no ser por" la contribución a una finalidad proteccionista.

Se considera generalmente que el criterio de los "objetivos y efectos" fue rechazado en el asunto *Japón – Bebidas alcohólicas*, la primera diferencia sobre no discriminación en relación con los impuestos internos resuelta en el marco del mecanismo de solución de diferencias de la OMC (véase

Roessler, 2003). La cuestión se planteó también en el asunto *CE – Banano III*, en el que el Órgano de Apelación se negó a aplicar el criterio de los "objetivos y efectos" en el contexto del análisis de una reclamación formulada al amparo de los artículos II y XVII del AGCS. No obstante, algunos autores han señalado que en posteriores informes del Órgano de Apelación parece atribuirse cierta importancia al objetivo de la reglamentación a efectos de la evaluación en el marco del artículo III del GATT (Regan, 2003; Porges y Trachtman, 2003).<sup>35</sup> Se trata de un asunto que es objeto de debate actualmente a raíz de las resoluciones sobre el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC formuladas por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor y Estados Unidos – Atún II (México)* (véase *infra*).

Tanto el Acuerdo MSF como el Acuerdo OTC establecen obligaciones de no discriminación, aunque operan de forma ligeramente distinta. El Acuerdo MSF prescribe que las medidas sanitarias o fitosanitarias no deben discriminar "de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros Miembros". Con esta formulación se reconoce que, debido a las diferencias en cuanto al clima, las plagas o enfermedades existentes o la situación en lo que respecta a la inocuidad de los alimentos, no siempre es adecuado imponer las mismas prescripciones sanitarias y fitosanitarias a productos alimenticios, o productos de origen animal o vegetal procedentes de diferentes países. Las medidas sanitarias y fitosanitarias difieren a veces en función del país de origen del producto de que se trate. Marceau y Trachtman (2009) contrastan esta disposición con el artículo III del GATT, y señalan que la primera no parece requerir un análisis del "producto similar" sino que se centra más bien en la justificación de la discriminación entre situaciones.

El texto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC es más similar al del artículo III del GATT. El Acuerdo OTC dispone que los Miembros de la OMC se asegurarán de que, con respecto a los reglamentos técnicos, se dé a los productos importados del territorio de cualquiera de los Miembros un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional y a productos similares originarios de cualquier otro país.

Como se ha señalado antes, la pertinencia de la razón de ser o finalidad de las medidas ha sido objeto de intensos debates en el contexto del artículo III del GATT. La cuestión se ha planteado actualmente en el contexto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Cabe recordar, a este respecto, que el Acuerdo OTC no incluye una disposición sobre excepciones generales análoga al artículo XX del GATT.

Últimamente, tres grupos especiales han adoptado enfoques diferentes con respecto a la pertinencia del propósito o finalidad para la evaluación de la similitud en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. El Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos – Atún II (México)*, remitiéndose a la interpretación dada al párrafo 4 del artículo III del GATT por el Órgano de Apelación en *CE – Amianto*, consideró que la expresión "productos similares" del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC se refiere a la naturaleza y medida de la relación de competencia entre productos (informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Atún II (México)*, párrafo 7.225). Dicho de otro modo, el Grupo Especial se mostró reacio a tener en cuenta en esa etapa el

propósito o la finalidad de la medida. El Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos – EPO* (Determinadas prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen) adoptó un enfoque similar.

Por el contrario, el Grupo Especial encargado de resolver la diferencia *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor*, que examinó una reclamación contra una medida relativa al tabaco por la que se prohíben los cigarrillos de aromas característicos distintos de los de tabaco o mentol, se negó a abordar el análisis de la similitud "principalmente desde la perspectiva de la competencia" y consideró, antes bien, que la ponderación de las pruebas relativas a los criterios de similitud debía estar influida por el hecho de que la medida en litigio era "un reglamento técnico que [tenía] por finalidad inmediata la reglamentación de los cigarrillos con aromas característicos por motivos de salud pública", lo que implicaba que el Grupo Especial debía "prestar especial atención a la importancia del objetivo de salud pública de un reglamento técnico y a la manera en que determinadas características de los productos pertinentes, sus usos finales y la percepción que los consumidores tienen de ellos han de evaluarse a la luz de ese objetivo".

En consecuencia, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que "el legítimo objetivo de salud pública declarado" de la medida en litigio – la reducción del consumo de tabaco entre los jóvenes – debía "permear e informar [su] análisis de la similitud". De forma más concreta, consideró que el objetivo legítimo declarado de salud pública era pertinente al examen de las características físicas importantes a efectos de la finalidad inmediata de regular los cigarrillos con aromas característicos, así como del criterio de los gustos y hábitos de los consumidores en virtud de los cuales su percepción, o más bien la de los posibles consumidores, sólo podía evaluarse por referencia al objetivo de protección de la salud del reglamento técnico en litigio (informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor*, párrafo 7.119).

Otro aspecto interesante del procedimiento del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos – EPO* es que las partes debatieron ampliamente los supuestos efectos reales en el comercio y si esos efectos podían atribuirse a las medidas en litigio (la medida sobre el EPO) o a otros factores. Las partes presentaron cifras y análisis económicos, incluidos estudios econométricos. Para el Grupo Especial, esta era una cuestión fáctica importante en la diferencia: el Grupo Especial consideró importante hacer constataciones sobre los efectos reales en el comercio de la medida sobre el EPO aunque, con arreglo al criterio jurídico que había identificado por lo que respecta al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, esas constataciones no eran indispensables para el análisis de la alegación de los reclamantes. De hecho, el Grupo Especial fue más allá, aduciendo que tenía el derecho, "y en realidad el deber, de hacer las constataciones fácticas necesarias para realizar un análisis objetivo de la diferencia y de todas las pruebas que tenemos ante nosotros" y que la función básica de los grupos especiales no excluía – y, de hecho, podía requerir – el examen de pruebas y argumentos económicos y econométricos.

Por lo tanto, aunque el Grupo Especial no realizó, de hecho, ningún análisis econométrico propio, evaluó la solidez de los estudios contradictorios presentados por los Estados Unidos y el Canadá, poniendo de relieve que los estudios econométricos, contrariamente a los análisis descriptivos,

permitían aislar y cuantificar los distintos factores que estaban en juego. El Grupo Especial llegó a la conclusión de que el estudio econométrico canadiense (Sumner) había establecido una presunción *prima facie* de que la medida sobre el EPO tuvo una marcada repercusión negativa y significativa en las cuotas de importación y la base de los precios del ganado canadiense. El Grupo Especial llegó también a la conclusión de que esta repercusión que demostraba el estudio canadiense y que no refutaba el Estudio econométrico del USDA coincidía con su constatación de que la medida sobre el EPO otorgaba un trato menos favorable (a los cortes de carne (músculo)) en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC (informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – EPO*, párrafos 7.444-7.566).

Los informes de los tres grupos especiales citados fueron objeto de apelación, pero en el momento en que se redacta el presente informe sólo se han distribuido los informes del Órgano de Apelación en *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor y Estados Unidos – Atún II (México)*.

El Órgano de Apelación discrepó de la interpretación que hizo el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor* del concepto de "productos similares" en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, que se centra en los fines del reglamento técnico en cuestión, como algo independiente de la relación de competencia entre dos o más productos. A juicio del Órgano de Apelación, "el contexto que ofrecen el propio párrafo 1 del artículo 2, otras disposiciones del Acuerdo OTC, el Acuerdo OTC en su conjunto y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, así como el objeto y fin del Acuerdo OTC, apoyan una interpretación del concepto de 'similitud' en el marco del párrafo 1 del artículo 2 que se basa en la relación de competencia entre dos o más productos". Las preocupaciones normativas subyacentes a un reglamento técnico sólo pueden tenerse en cuenta en la medida en que sean pertinentes para el examen de determinados criterios de similitud y se reflejen en la relación de competencia de los productos.<sup>36</sup> No obstante, en último término, el Órgano de Apelación consideró que los criterios de "similitud" que había examinado el Grupo Especial apoyaban su conclusión general de que los cigarrillos de clavo de olor y los cigarrillos mentolados eran productos similares en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor*, párrafos 156 y 160).

El Órgano de Apelación se ocupó también del elemento "trato no menos favorable" del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y señaló que un grupo especial que examine una alegación de infracción al amparo del párrafo 1 del artículo 2 debe tratar de determinar si el reglamento técnico en litigio modifica las condiciones de competencia en el mercado del Miembro regulador en detrimento del grupo de productos importados frente al grupo de productos nacionales similares.

El Órgano de Apelación aclaró que "el contexto y el objeto y fin del Acuerdo OTC inclinan la balanza a favor de interpretar el requisito de 'trato no menos favorable' del párrafo 1 del artículo 2 en el sentido de que no prohíbe el efecto perjudicial a las importaciones que derive exclusivamente de una distinción reglamentaria legítima", lo que implica que cuando un reglamento técnico no establece una

discriminación *de jure* contra las importaciones, "la existencia de un efecto perjudicial para las oportunidades de competencia del grupo de productos importados frente al de productos nacionales similares no es determinante con respecto a la existencia de trato no menos favorable a tenor del párrafo 1 del artículo 2". Los grupos especiales deben analizar con detalle si el efecto perjudicial para las importaciones deriva exclusivamente de una distinción reglamentaria legítima y no refleja la discriminación del grupo de productos importados. Al formular esta determinación, los grupos especiales deben examinar cuidadosamente las circunstancias concretas del caso, esto es, el diseño, la arquitectura, la estructura reveladora, el funcionamiento y la aplicación del reglamento técnico en litigio y, en particular, si éste es imparcial, para determinar si discrimina contra el grupo de productos importados (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor*, párrafos 180-182).

En último término, el Órgano de Apelación se mostró de acuerdo con la conclusión del Grupo Especial de que al eximir a los cigarrillos mentolados de la prohibición de los cigarrillos aromatizados, la medida estadounidense da a los cigarrillos de clavo de olor importados de Indonesia un trato menos favorable que el otorgado a los productos similares nacionales, en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. El Órgano de Apelación consideró que el efecto perjudicial de esa medida en las oportunidades de competencia de los cigarrillos de clavo de olor no se derivaba de una distinción reglamentaria legítima, por cuanto los cigarrillos mentolados tenían las mismas características (el aroma que enmascara la aspereza del tabaco) que, desde la perspectiva del objetivo declarado de la medida estadounidense, justificaron la prohibición de los cigarrillos de clavo de olor.

No obstante, el Órgano de Apelación se cuidó de aclarar que su resolución no implicaba que un Miembro de la OMC "no pueda adoptar medidas para perseguir objetivos sanitarios legítimos, tales como limitar y prevenir el consumo de tabaco por los jóvenes" y destacó que aunque la medida en litigio persigue el objetivo legítimo de reducir el consumo de tabaco por los jóvenes prohibiendo los cigarrillos que contienen aromas e ingredientes que aumentan el atractivo del tabaco para los jóvenes, "lo hace de manera que es incompatible con la obligación de trato nacional establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, puesto que exime de la prohibición de los cigarrillos aromatizados a los cigarrillos mentolados, los cuales contienen, de manera similar, aromas e ingredientes que aumentan el atractivo del tabaco para los jóvenes" (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor*, párrafos 226 y 236).

El Órgano de Apelación se ocupó también de una alegación formulada al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC en el asunto *Estados Unidos – Atún II (México)*. La similitud de los productos de atún de distintos orígenes no fue objeto de apelación. Por lo tanto, el debate sobre el párrafo 1 del artículo 2 quedó limitado al elemento "trato no menos favorable" de dicho párrafo. El Órgano de Apelación comenzó por explicar que los reglamentos técnicos son medidas que, por su propia naturaleza, establecen distinciones entre productos en función de sus características o de los procesos y métodos de producción con ellas relacionados. Por lo tanto, el párrafo 1 del artículo 2 no debe interpretarse en el sentido de que cualesquiera

distinciones, en particular las que se basan exclusivamente en las características concretas de un producto o en los procesos y métodos de producción concretos, constituirían *per se* un "trato menos favorable" (párrafo 211).

El Órgano de Apelación declaró que el análisis de la cuestión de si hay un trato menos favorable en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 comprende los dos pasos siguientes: (i) una evaluación de la cuestión de si el reglamento técnico en litigio modifica las condiciones de competencia en detrimento del producto importado en comparación con el producto nacional similar o el producto similar originario de otro Miembro; y (ii) una determinación de la cuestión de si el efecto perjudicial refleja discriminación contra el producto importado del Miembro reclamante.

Volviendo a referirse a su anterior resolución en el asunto *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor*, el Órgano de Apelación explicó que la existencia de un efecto perjudicial no es suficiente para demostrar un trato menos favorable en el sentido del párrafo 1 del artículo 2; al contrario, un grupo especial debe analizar con detalle si el efecto perjudicial para las importaciones deriva exclusivamente de una distinción reglamentaria legítima y no refleja la discriminación del grupo de productos importados (párrafos 215 y 231). El Órgano de Apelación dijo además que, en este asunto, estudiaría, en particular si, a la luz de las constataciones fácticas hechas por el Grupo Especial y los hechos no controvertidos que figuraban en el expediente, la medida estadounidense es imparcial en cuanto a la forma en que aborda los riesgos para los delfines derivados de distintos métodos de pesca en distintas zonas del océano (párrafo 232).

Pasando a referirse a las disposiciones sobre el etiquetado "dolphin-safe", el Órgano de Apelación constató que las constataciones fácticas del Grupo Especial "establecen claramente que el hecho de que los productos de atún que contienen atún capturado mediante lances sobre delfines no puedan tener acceso a la etiqueta 'dolphin-safe' tiene un efecto perjudicial en las oportunidades de competencia de los productos de atún mexicanos en el mercado estadounidense" (párrafo 235). En cuanto a la cuestión de si el efecto perjudicial reflejaba discriminación, el Órgano de Apelación estudió si las distintas condiciones para el acceso a una etiqueta "dolphin-safe" "se adaptan" en función de los riesgos para los delfines derivados de los distintos métodos de pesca en distintas zonas del océano, como habían alegado los Estados Unidos. El Órgano de Apelación tomó nota de la constatación del Grupo Especial de que, aunque la medida estadounidense aborda plenamente los efectos desfavorables para los delfines (incluidos los efectos observados y no observados) derivados de lances sobre delfines en el Océano Pacífico Tropical Oriental, no se ocupa de la mortalidad resultante de métodos de pesca distintos de los lances sobre delfines en otras zonas del océano. En esas circunstancias, el Órgano de Apelación constató que la medida en litigio no es imparcial en la forma en que aborda los riesgos para los delfines derivados de distintas técnicas de pesca en distintas zonas del océano. Sobre esta base, el Órgano de Apelación revocó la constatación del Grupo Especial de que las disposiciones estadounidenses sobre el etiquetado "dolphin-safe" no son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y constató, en cambio, que la medida estadounidense es incompatible con ese párrafo.

Los informes del Órgano de Apelación en los asuntos *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor* y *Estados Unidos – Atún II (México)* se centraron en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC; el Órgano de Apelación trató el párrafo 4 del artículo III del GATT únicamente como un contexto pertinente para su interpretación del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. No obstante, los informes han dado lugar a un debate sobre sus consecuencias para el análisis de conformidad con el párrafo 4 del artículo III del GATT (véase el International Economic Law and Policy Blog (Blog sobre leyes y políticas económicas internacionales en <http://www.worldtradelaw.typepad.com>)).

Como se señaló anteriormente, el Acuerdo OTC y el GATT tienen una estructura diferente. El GATT contiene una disposición sobre excepciones generales (el artículo XX) que puede invocarse para justificar una medida que, de lo contrario, sería incompatible con el párrafo 4 del artículo III (u otra obligación establecida en el GATT). El artículo XX hace referencia a algunos de los objetivos de política que también se mencionan en el preámbulo del Acuerdo OTC, como la protección del medio ambiente. El Órgano de Apelación observó a este respecto que, aunque el GATT y el Acuerdo OTC intentan lograr un equilibrio similar, "en el GATT de 1994 ese equilibrio tiene su expresión en la norma relativa al trato nacional del párrafo 4 del artículo III, limitada por las excepciones previstas en el artículo XX, en tanto que en el Acuerdo OTC se expresa en el propio párrafo 1 del artículo 2, interpretado teniendo en cuenta su contexto y su objeto y fin" (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor*, párrafo 109). Algunos podrían interpretar que esto respalda la adopción de un enfoque basado en el párrafo 4 del artículo III, distinto del basado en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, según el cual cualquier fundamento de política legítimo para el trato diferente del producto importado y el producto nacional similar se consideraría en el marco de la evaluación de la defensa al amparo del artículo XX y no como parte de la evaluación de la cuestión de si existe discriminación de conformidad con el párrafo 4 del artículo III.

Conviene señalar asimismo que el artículo XX del GATT contiene una lista exhaustiva de las razones de política que pueden invocarse para justificar una medida que, en otro caso, sería incompatible con el GATT. Por el contrario, el Acuerdo OTC no limita expresamente los objetivos de política que se puede intentar alcanzar mediante un reglamento técnico. La gama de los objetivos que podrían justificar una medida es potencialmente más "abierto" en el Acuerdo OTC que en el GATT.

En el momento de la redacción del presente informe no había finalizado el procedimiento de apelación en el asunto *Estados Unidos – EPO*.

## (ii) Nivel adecuado de protección

Ni el artículo III del GATT ni los Acuerdos MSF y OTC establecen niveles mínimos o máximos de protección reglamentaria. Por ejemplo, el Acuerdo MSF no obliga a los Miembros de la OMC a establecer reglamentaciones en relación con un riesgo determinado. En consecuencia, un Miembro de la OMC puede optar por no someterlo a ninguna reglamentación. Al mismo tiempo, ese Acuerdo no impone un tope al nivel máximo de reglamentación. El Órgano de Apelación ha destacado a este respecto que la determinación

del nivel de protección que estime adecuado es "prerrogativa" del Miembro de la OMC (informe del Órgano de Apelación, *Australia – Salmón*, párrafo 199).

Aunque tienen la prerrogativa de determinar su nivel de protección, los Miembros de la OMC han de cumplir el requisito de coherencia establecido en el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo MSF. Una medida sanitaria o fitosanitaria incumplirá ese requisito cuando: (i) el Miembro que imponga la medida objeto de reclamación haya adoptado sus propios niveles adecuados de protección sanitaria frente a los riesgos para la vida o la salud de las personas en varias situaciones diferentes; (ii) esos niveles de protección presenten diferencias ("distinciones", como dice el párrafo 5 del artículo 5) arbitrarias o injustificables en su tratamiento de situaciones diferentes; y (iii) las diferencias arbitrarias o injustificables tengan por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional. Sin embargo, sólo es procedente un análisis en el marco del párrafo 5 del artículo 5 si las situaciones ponen de manifiesto niveles diferentes de protección y presentan algún elemento o algunos elementos comunes que sean suficientes para que resulten comparables (informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, párrafos 214-215 y 217).

### (iii) Base científica o técnica

El Acuerdo MSF exige que las medidas sanitarias y fitosanitarias se basen en principios científicos y no se mantengan sin testimonios científicos suficientes. A no ser que se adopten en una situación de emergencia o se basen en una norma internacional, las MSF deben basarse en una evaluación del riesgo, que el Acuerdo define de la siguiente forma:

"Evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un Miembro importador según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas; o evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas y de los animales de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos."

Las medidas OTC también pueden ser respaldadas por estudios científicos o técnicos, aunque en algunos casos la información científica y técnica puede ser uno de los diversos factores tenidos en cuenta. De hecho, el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC incluye la información disponible técnica y científica entre los elementos que deben tomarse en consideración al evaluar los riesgos que crearía no alcanzar el objetivo legítimo perseguido con el reglamento técnico. Aunque es posible que deban tenerse en cuenta estudios técnicos que respalden la necesidad de determinados reglamentos técnicos en relación con la seguridad de los consumidores, la conveniencia de ese tipo de estudios en el caso de otros reglamentos técnicos – como determinadas prescripciones en materia de etiquetado para productos alimenticios sujetos a restricciones de carácter religioso – no resulta tan evidente. Los redactores del Acuerdo OTC parecen haber tenido en cuenta la posibilidad de que esas medidas impliquen evaluaciones técnicas

complejas, por cuanto previeron expresamente la posibilidad de que los grupos especiales que las examinen en el marco de la solución de diferencias de la OMC recurran a expertos "que preste[n] asesoramiento en cuestiones de naturaleza técnica" (véanse el artículo 14 y el Anexo 2 del Acuerdo OTC).

Los requisitos adicionales de los Acuerdos MSF y OTC han suscitado en algunos preocupación por la posibilidad de que la OMC interfiera en las opciones democráticas legítimas de los ciudadanos de los Miembros de la OMC que adoptan las medidas MSF u OTC. En relación con el Acuerdo MSF, Howse (2000) ha sostenido que esas prescripciones "no tienen el efecto de suplantar el juicio democrático acerca del riesgo y de la regulación del riesgo para someter esas cuestiones a la autoridad de la 'ciencia'" sino que, a su juicio, "el Acuerdo MSF incorpora la ciencia como un componente necesario del proceso de reglamentación, sin atribuir a la misma un peso decisivo". El autor considera que el enfoque adoptado por el Órgano de Apelación en *CE – Hormonas* respalda su opinión, y cita por ejemplo el reconocimiento por el Órgano de Apelación de que los Miembros de la OMC pueden adoptar una MSF aun en caso de división de las opiniones científicas o de incertidumbre.

La visión de Sykes (2006) es menos optimista. Sykes ha mantenido que compaginar la prescripción de testimonios científicos del Acuerdo MSF con el respeto a la soberanía de los Miembros de la OMC en materia de reglamentación "es sumamente difícil, si no imposible". A su juicio, "hay una contradicción fundamental entre una prescripción de testimonios científicos significativos y la soberanía en materia de reglamentación en todos los casos en los que existe incertidumbre científica grave". En su opinión, ello obliga a optar en la OMC "entre una interpretación de las prescripciones de testimonios científicos que las vacíe esencialmente de contenido y acepte los juicios de las autoridades nacionales acerca de la 'ciencia' y una interpretación que les dé un peso real en detrimento de la capacidad de las autoridades de reglamentación nacionales para elegir el nivel de riesgo que están dispuestas a tolerar". Sólo es posible un término medio "en los escasos supuestos en los que puede eliminarse rápidamente la incertidumbre científica a bajo costo".

Hoekman y Trachtman (2010) han sostenido que la prescripción de testimonios científicos del Acuerdo MSF no supone un apartamiento radical de la política general del GATT de prevenir la adopción de medidas discriminatorias (que con arreglo a una interpretación estricta se entiende que son únicamente aquellas que tienen efectos diferentes sin una justificación racional suficiente en lo que respecta al logro de un objetivo legítimo). Esos autores afirman que la prescripción de testimonios científicos puede entenderse como un indicador objetivo o "medida sustitutiva" en relación con un objetivo proteccionista. Explican que la prescripción de testimonios científicos (incluida la obligación de que las MSF se basen en una evaluación del riesgo) parece evaluar directamente "el grado y calidad del objetivo no proteccionista". Alternativamente, puede entenderse que la prescripción establece una presunción de existencia de un objetivo proteccionista en caso de que se constate que la MSF no se basa en testimonios científicos. Entendida de esta forma, la prescripción de testimonios científicos se referiría fundamentalmente al problema de la sustitución de políticas.

La preocupación por la invasión del ámbito normativo de los gobiernos nacionales en esferas tan sensibles como las medidas sanitarias y las medidas relativas a la inocuidad se refleja en la "norma de examen" aplicable al análisis de esas medidas por los órganos decisorios de la OMC. La norma de examen se refiere a la intensidad del análisis de las medidas nacionales que han de realizar los grupos especiales de la OMC. Como se ha indicado antes, las MSF han de basarse en principios científicos y no pueden mantenerse sin testimonios científicos suficientes, lo que a veces implica que el Miembro de la OMC que aplique esas medidas tiene que haber realizado una evaluación de riesgos de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF.

Un grupo especial que evalúe la compatibilidad de una MSF con el párrafo 1 del artículo 5 no debe realizar su propia evaluación del riesgo, sino examinar la evaluación del riesgo realizada por el Miembro de la OMC. El Órgano de Apelación ha advertido que "[c]uando un grupo especial va más allá de los límites de este mandato y actúa como evaluador del riesgo, sustituye el juicio del evaluador del riesgo por su propio juicio científico y hace un examen *de novo*, con lo cual se excede de las funciones que le atribuye el artículo 11 del ESD" y ha explicado además que "la facultad de examen de los grupos especiales no consiste en determinar si la evaluación del riesgo realizada por un Miembro de la OMC es correcta, sino en determinar si se basa en un razonamiento coherente y en testimonios científicos respetables y si, en este sentido, se puede justificar objetivamente" (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá – Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 481).

Cabe sostener que, en relación con las medidas adoptadas en el marco del Acuerdo OTC que se basan en algún tipo de evaluación técnica realizada por las autoridades nacionales, estaría justificada una norma de examen deferente, similar a la aplicada en el caso del examen de las MSF. No obstante hasta el momento no se ha prestado demasiada atención a la norma de examen en las diferencias planteadas en la OMC en relación con el Acuerdo OTC.

Una cuestión conexas que se ha planteado en relación tanto con el Acuerdo MSF como con el Acuerdo OTC es si los órganos decisorios de la OMC cuentan con el nivel necesario de competencia técnica para resolver las diferencias, que frecuentemente suponen complejos debates científicos o técnicos. La falta de los conocimientos científicos y técnicos necesarios es una de las razones que se ha dado para justificar una norma deferente de examen. Tanto el Acuerdo MSF como el Acuerdo OTC prevén la posibilidad de que los grupos especiales recaben asesoramiento de expertos y varios grupos especiales lo han hecho. Los grupos especiales deben consultar a las partes al elegir a los expertos y respetar el derecho de las partes a un procedimiento con las debidas garantías. Por ello se reprochó a un grupo especial que consultara a dos expertos que habían participado en la evaluación de seis hormonas a efectos de la elaboración de normas internacionales, dado que la idoneidad de esa evaluación era un elemento central de la diferencia planteada en la OMC (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá – Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 481).

Por otra parte, los expertos no pueden reemplazar a las partes, especialmente a la parte reclamante, a la que

corresponde la carga de la prueba (informe del Órgano de Apelación, *Australia – Salmón*, párrafo 222). El recurso a los expertos debe ser compatible con la norma de examen. En el caso de las MSF, las consultas a los expertos "no deben ... tener por objeto comprobar si éstos habrían hecho la evaluación del riesgo de la misma manera y habrían llegado a las mismas conclusiones que el evaluador del riesgo" (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá – Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 481). En otras palabras, la asistencia de los expertos está limitada por el tipo de examen que el grupo especial debe realizar.

#### (iv) Una prescripción que impone una restricción menor del comercio

Como se señaló anteriormente, un Miembro de la OMC que adopta una medida interna incompatible con una de las obligaciones previstas en el GATT puede, no obstante, justificar esa medida si ésta tiene el propósito de alcanzar uno de los objetivos de política reconocidos en el artículo XX y si, por lo demás, es compatible con las otras prescripciones de esa disposición. El artículo XX admite, entre otras, las medidas que son "necesarias" para proteger la moral pública o para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales. De conformidad con el enfoque adoptado por algunos grupos especiales del GATT, una medida se consideraría "necesaria" únicamente si el Miembro que adopte la medida no tuviera a su alcance otra medida compatible con el GATT o cuyo grado de incompatibilidad con el mismo fuera menor, para alcanzar el objetivo de política pertinente (véanse el informe del Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos – Artículo 337*, párrafo 5.26, y el informe del Grupo Especial del GATT, *Tailandia – Cigarrillos*, párrafo 75).

El Órgano de Apelación ha adoptado un enfoque más matizado de la necesidad. La determinación de la "necesidad", tal como la explica el Órgano de Apelación, implica sopesar y confrontar la importancia relativa de los intereses o valores promovidos por la medida impugnada y de otros factores, entre los cuales caben habitualmente la contribución de la medida al logro de los fines que persigue y la repercusión restrictiva de la medida en el comercio internacional. Si en este análisis se llega a una conclusión positiva, la necesidad de la medida debe confirmarse a continuación comparándola con las posibles alternativas menos restrictivas. La carga de identificar alternativas menos restrictivas corresponde a la parte reclamante. Para que pueda ser considerada una alternativa, la medida debe permitir al Miembro demandado alcanzar el mismo nivel de protección y debe estar razonablemente a su alcance – el Miembro demandado debe poder adoptarla, y la medida no puede imponer a ese Miembro una carga indebida, como costos prohibitivos o dificultades técnicas importantes – habida cuenta del nivel de desarrollo del Miembro de que se trate (informe del Órgano de Apelación, *Brasil – Neumáticos recauchutados*, párrafos 143 y 156).

De conformidad con el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF, un Miembro de la OMC que establezca o mantenga medidas sanitarias o fitosanitarias para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria "se asegurará de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica". En la

nota 3 del párrafo 6 del artículo 5 se aclara que "una medida sólo entrañará un grado de restricción del comercio mayor del requerido cuando exista otra medida, razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, con la que se consiga el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria y sea significativamente menos restrictiva del comercio". La evaluación descrita en la nota 3 podría interpretarse como un tipo de análisis de costos-beneficios.

En el asunto *Australia – Salmón*, el Órgano de Apelación declaró que el párrafo 6 del artículo 5 establece un triple criterio. La parte reclamante debe demostrar que hay otra medida: (i) razonablemente disponible, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica; (ii) con la que se consiga el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria del Miembro; y (iii) que sea significativamente menos restrictiva del comercio que la MSF impugnada. Estos tres elementos son acumulativos, en el sentido de que para establecer la existencia de una incompatibilidad con el párrafo 6 del artículo 5, es necesario que concurran todos ellos:

"En caso de que no concurriera alguno de esos elementos, la medida en litigio sería compatible con el párrafo 6 del artículo 5. Así pues, en caso de que no haya ninguna otra medida disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, de que con esa medida alternativa no se consiga el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria del Miembro, o de que la medida en cuestión no sea significativamente menos restrictiva del comercio, la medida en litigio será compatible con el párrafo 6 del artículo 5" (informe del Órgano de Apelación, *Australia – Salmón*, párrafo 194).

En el asunto *Australia – Manzanas*, el Órgano de Apelación agregó que, al determinar si se han cumplido las dos primeras de estas condiciones (si existe una medida que esté razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica y con la que se consiga el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria del Miembro), un grupo especial debe centrar su evaluación en la medida alternativa propuesta. Un grupo especial necesitará comparar la medida alternativa propuesta con la MSF impugnada únicamente al examinar si se cumple la tercera condición (informe del Órgano de Apelación, *Australia – Manzanas*, WT/DS367/AB/R, párrafo 337).

Marceau y Trachtman (2009) sugieren que el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF, tal como se ha interpretado, parecería implicar el establecimiento de un equilibrio similar al que preconizó el Órgano de Apelación en relación con la evaluación de la necesidad de conformidad con el artículo XX del GATT. Una diferencia que identifican es que, contrariamente a lo que ocurre con la evaluación de la necesidad de conformidad con el artículo XX del GATT, la evaluación con arreglo al párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF no incluiría la consideración del grado de contribución de la medida al fin perseguido.

Por su parte, el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC dispone que "[l]os Miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no

restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos".

Los grupos especiales que examinaron los asuntos *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor*, *Estados Unidos – Atún II* y *Estados Unidos – EPO* analizaron e interpretaron el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. A pesar de las diferencias existentes entre los análisis realizados por estos grupos especiales, pueden discernirse en los enfoques adoptados por ellos algunos elementos comunes.

Los tres grupos especiales interpretaron esta disposición en el sentido de que exige una averiguación acerca de los siguientes elementos: (i) si la medida en litigio persigue un objetivo legítimo; (ii) si la medida en litigio alcanza o contribuye a alcanzar los objetivos legítimos, en el nivel de protección que el Miembro considera apropiado; y (iii) si hay un medio alternativo que implique un grado menor de restricción del comercio para alcanzar el mismo nivel de protección. Además, en esas tres diferencias, los Estados Unidos, como parte demandada, adujeron de forma sistemática que la jurisprudencia relativa al artículo XX del GATT de 1994 no era pertinente a la interpretación del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y que los grupos especiales debían basarse en lugar de ella en el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF y en la jurisprudencia correspondiente (véase *supra*). Ninguno de los tres grupos especiales aceptó *in toto* la argumentación de los Estados Unidos y todos ellos se basaron, en diversa medida, al realizar su análisis en el marco del párrafo 2 del artículo 2, en la jurisprudencia del Órgano de Apelación en relación con el artículo XX del GATT de 1994. Los grupos especiales que examinaron los asuntos *Estados Unidos – Atún II (México)* y *Estados Unidos – EPO* también se basaron en el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF y en la jurisprudencia relativa a esa disposición al interpretar el párrafo 2 del artículo 2.

No obstante, los tres grupos especiales adoptaron criterios diferentes con respecto a cada uno de los elementos del análisis. A juicio del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor*, la primera etapa de un análisis en el marco del párrafo 2 del artículo 2 requiere un examen de la cuestión de si la propia medida es necesaria para alcanzar los objetivos legítimos. Basándose en la interpretación dada por el Órgano de Apelación al término "necesarias" del artículo XX del GATT de 1994, el Grupo Especial destacó que para que pueda ser considerada "necesaria" a efectos del párrafo 2 del artículo 2 una medida debe hacer una "contribución importante" al logro del objetivo legítimo.

Tras constatar que Indonesia no había demostrado que la medida estadounidense en litigio no hacía ninguna "contribución importante" al objetivo declarado, el Grupo Especial pasó a la segunda etapa de su análisis – la identificación de una alternativa menos restrictiva del comercio – adoptando el criterio establecido por el Órgano

de Apelación en relación con el apartado (b) del artículo XX en el asunto *Brasil – Neumáticos recauchutados*, y concluyó que Indonesia, con la "mera enumeración de dos docenas de posibles medidas alternativas" no había establecido una presunción *prima facie*. Además, basándose asimismo en el informe del Órgano de Apelación en ese asunto, declaró que incluso si se establecía una presunción *prima facie*, los Estados Unidos la habían refutado al señalar que varias de las medidas alternativas propuestas ya estaban en vigor en los Estados Unidos.

En el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos – Atún II* adoptó un enfoque diferente. A su juicio, el párrafo 2 del artículo 2 no exige que la propia medida sea necesaria para alcanzar el objetivo legítimo, sino que el grado de restricción del comercio que implica la medida impugnada sea necesario para lograrlo. El Grupo Especial señaló que el párrafo 2 del artículo 2 difiere de los apartados (b) y (d) del artículo XX del GATT de 1994, que exigen que la medida sea necesaria. A pesar de esa observación, el Grupo Especial, como primer paso, procedió a evaluar la manera en que las medidas en litigio alcanzaban sus objetivos legítimos y el grado en que lo hacían, teniendo en cuenta el nivel de protección elegido por el Miembro de la OMC. No obstante, su análisis difiere a este respecto del realizado por el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor*, por cuanto no se centró en la "contribución importante", sino en "la manera y el grado" en que las disposiciones de los Estados Unidos sobre el etiquetado "dolphin-safe" alcanzan los objetivos identificados por los Estados Unidos.

Tras constatar que las medidas podían contribuir a alcanzar esos objetivos, el Grupo Especial examinó si existía una medida alternativa menos restrictiva del comercio que lograra el mismo nivel de protección.

En *Estados Unidos – EPO*, el Grupo Especial se centró exclusivamente en la cuestión de si la medida estadounidense permitía alcanzar su objetivo declarado, aun cuando su interpretación del párrafo 2 del artículo 2 contempla la evaluación de otras etapas, como el examen de si la medida en cuestión es "más restrictiva del comercio" de lo necesario dada la existencia de medidas alternativas menos restrictivas que podrían cumplir igualmente el objetivo identificado. En esta ocasión, el Grupo Especial se basó asimismo en la jurisprudencia del Órgano de Apelación relativa al artículo XX, y observó que puede decirse que una medida contribuye a alcanzar sus objetivos cuando hay "una relación auténtica de fines a medios" entre el objetivo y la medida. No obstante, al haber constatado que la medida no lograba el objetivo que había determinado que perseguían los Estados Unidos mediante esa medida, el Grupo Especial no evaluó la existencia de medidas alternativas menos restrictivas del comercio para alcanzar dicho objetivo.

Como se ha indicado antes, el procedimiento de apelación en *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor* ha concluido. No obstante, al no haber sido objeto de apelación las constataciones del Grupo Especial en relación con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, el Órgano de Apelación no se ha ocupado de esas constataciones.

El Órgano de Apelación interpretó el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC en el asunto *Estados Unidos – Atún II* (México), describiendo la evaluación requerida de

conformidad con esa disposición del modo siguiente. En primer lugar, un grupo especial debe evaluar el objetivo u objetivos que trata de alcanzar un Miembro por medio de un reglamento técnico. En esa evaluación, puede tener en cuenta el texto de instrumentos jurídicos, los antecedentes legislativos y otras pruebas relativas a la estructura y aplicación de la medida. Un grupo especial no está obligado por la caracterización que hace un Miembro de los objetivos que persigue por medio de la medida, pero debe evaluarlos de manera independiente y objetiva. A continuación el análisis debe pasar a ocuparse de la cuestión de si un objetivo concreto es legítimo (párrafo 314). Además, un grupo especial debe considerar si el reglamento técnico "alcanza" un objetivo. Esta es una cuestión que se refiere al grado de la contribución que un reglamento técnico hace al logro del objetivo legítimo. Por consiguiente, cuando un grupo especial se pronuncia sobre una alegación planteada al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, debe tratar de averiguar en qué grado el reglamento técnico impugnado, tal como se ha redactado y aplicado, contribuye realmente al objetivo legítimo perseguido por el Miembro, si es que contribuye en grado alguno.

El grado de logro de un objetivo concreto se puede inferir del diseño, la estructura y el funcionamiento del reglamento técnico, así como de pruebas relativas a la aplicación de la medida (párrafo 317). Además, la evaluación de la "necesidad" de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2 entraña un análisis de la relación entre el grado en que el reglamento técnico restringe el comercio, el grado en que contribuye al logro de un objetivo legítimo y los riesgos que crearía no alcanzarlo. En la mayoría de las ocasiones, ello supondrá que habrá que comparar el grado de restricción del comercio que entraña la medida en litigio y el grado en que ésta alcanza el objetivo con el grado en que lo hacen las posibles medidas alternativas razonablemente disponibles y menos restrictivas del comercio que la medida impugnada, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Como aclaró el Órgano de Apelación en anteriores apelaciones, la comparación con medidas alternativas razonablemente disponibles es una herramienta conceptual para comprobar si una medida impugnada restringe el comercio más de lo necesario.

La obligación de tener en cuenta "los riesgos que crearía no alcanzarlo" sugiere además que la comparación entre la medida impugnada y una posible medida alternativa debería realizarse atendiendo a la naturaleza de los riesgos en cuestión y la gravedad de las consecuencias que se derivarían en caso de no alcanzar el objetivo legítimo. Ello indica que se debe sopesar y confrontar otro elemento al determinar si el grado en que un reglamento técnico restringe el comercio es "necesario" o, subsidiariamente, si una posible medida alternativa, que sea menos restrictiva del comercio, haría una contribución equivalente al logro del objetivo legítimo pertinente, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzar dicho objetivo, y si estaría razonablemente disponible (párrafos 318-321).

Por lo que se refiere a la medida impugnada por México al amparo del párrafo 2 del artículo 2, el Órgano de Apelación revocó la constatación del Grupo Especial de que México había demostrado que las disposiciones estadounidenses sobre el etiquetado "dolphin-safe" restringen el comercio más de lo necesario para alcanzar los objetivos legítimos de los Estados Unidos. Al hacerlo, el Órgano de Apelación

explicó, entre otras cosas, que el Grupo Especial había realizado un análisis y una comparación que estaban viciados entre la medida impugnada y la medida alternativa propuesta por México (la coexistencia de las normas relativas al etiquetado del Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines y las disposiciones estadounidenses sobre etiquetado). El Órgano de Apelación señaló también que la medida alternativa propuesta por México no haría una contribución a los objetivos de los Estados Unidos equivalente a la de la medida estadounidense en todas las zonas del océano. Sobre esta base, el Órgano de Apelación revocó la constatación del Grupo Especial de que la medida es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC (párrafos 328-331).

En el momento de redactar el presente informe sigue en curso el procedimiento de apelación en *Estados Unidos – EPO*.

Sykes (2003) ha indicado que el requisito del grado menor de restricción del comercio recogido en los Acuerdos de la OMC es una forma "rudimentaria" del análisis de costos-beneficios "en la que se atiende sobre todo a los costos del error y a la incertidumbre". El autor considera que se trata de una forma "rudimentaria" porque no hay una cuantificación real de los costos y beneficios de otras posibles políticas de reglamentación en términos monetarios o conforme a otros baremos. Según Sykes, las instancias decisorias de la OMC proceden "de forma más subjetiva y cualitativa" al evaluar el efecto en el comercio de otras medidas posibles, sus dificultades administrativas y el costo en recursos que entrañan, así como su eficacia normativa. Sykes pasa revista a las decisiones adoptadas en las diferencias sustanciadas en el marco de la OMC en 2003, así como por anteriores grupos especiales del GATT, y constata que esas decisiones respaldan su interpretación del requisito del grado menor de restricción del comercio como una forma "rudimentaria" del análisis de los costos-beneficios.

Bown y Trachtman (2009) ponen en tela de juicio el criterio de necesidad articulado por el Órgano de Apelación y su aplicación en la diferencia *Brasil – Neumáticos recauchutados*. Sostienen que el Órgano de Apelación se ha abstenido de evaluar por sí mismo, o de declarar que el Grupo Especial debía haber evaluado, de forma efectiva, los factores que se supone que deben sopesarse y confrontarse con arreglo a ese criterio. En ausencia de una evaluación de esa naturaleza, los órganos decisorios aceptan de hecho la evaluación de las autoridades nacionales. Bown y Trachtman se preguntan si ese grado de deferencia se ajusta al mandato de los órganos decisorios de la OMC. En lo que respecta al criterio que sería procedente aplicar en este contexto, señalan que el texto del artículo XX, y en particular el término "necesarias", indica con toda lógica que es procedente aplicar el criterio de "la alternativa razonablemente al alcance menos incompatible con el tratado", que en este contexto requeriría un análisis comparativo de la existencia o no de otra medida con la que se obtuvieran las mismas ventajas normativas que con la medida impugnada, con una restricción menor del comercio como contrapartida, y sin que su aplicación supusiera excesivos costos. No obstante, Bown y Trachtman indican que, en caso de que pueda modificarse el texto del tratado, sería más apropiado un enfoque basado en un análisis en términos de la economía del bienestar, y explican la forma en que se aplicaría ese enfoque utilizando a tal fin los hechos concurrentes en la diferencia *Brasil – Neumáticos recauchutados*.

Regan (2007) critica también el criterio de la confrontación articulado por el Órgano de Apelación. Al igual que Bown y Trachtman, aduce que el término "necesarias" del artículo XX sugiere un "criterio de la alternativa menos restrictiva". Añade que el Órgano de Apelación, aunque ha descrito su enfoque como un enfoque que implica un proceso consistente en sopesar y confrontar, ha adoptado en realidad sus decisiones sobre los asuntos basándose en el criterio de "la alternativa menos restrictiva". Una de las razones que da Regan para llegar a esa conclusión es que, a su juicio, hay una contradicción intrínseca entre un criterio de confrontación y la opinión avalada también por el Órgano de Apelación de que los Miembros de la OMC tienen derecho a determinar ellos mismos su nivel apropiado de protección.

Regan formula además una objeción que considera aún más importante. En su opinión los órganos decisorios de la OMC carecen de competencia para pronunciarse sobre la importancia relativa de diversos objetivos (no proteccionistas) que los Miembros de la OMC pueden perseguir y considera que, de hacerlo, ese modo de proceder constituiría una invasión grave de la autonomía normativa de los Miembros. Regan explica que la ventaja del criterio de "la alternativa menos restrictiva" – que es el criterio que considera que el Órgano de Apelación ha aplicado en realidad – estriba en que no requiere un pronunciamiento de esa naturaleza, sino que se limita a confrontar los costos para el comercio con los costos administrativos/de aplicación (y no del logro del objetivo perseguido).

### (v) Normas internacionales

Como se expone en las secciones E.1 y E.2, las divergencias de reglamentación pueden dar lugar a costos más elevados para los productores, los exportadores y los importadores. La OMC no es un organismo de normalización. El principal medio que utiliza para promover la convergencia normativa es alentar a los Miembros a que utilicen las normas internacionales. No obstante, ni el Acuerdo OTC ni el Acuerdo MSF obligan a un Miembro de la OMC a utilizarlas, de modo que los Miembros de la OMC pueden adoptar MSF o reglamentos técnicos que se aparten de las normas internacionales.

El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo MSF dispone que "para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan". Sin embargo, el párrafo 3 de ese mismo artículo permite a los Miembros de la OMC establecer medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado que el que se lograría mediante medidas basadas en las normas internacionales "si existe una justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado".

El incentivo jurídico para la armonización consiste en que, a tenor de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo MSF, se considerará que las medidas que estén basadas en normas internacionales son necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y se presumirá que son compatibles con las disposiciones pertinentes del Acuerdo MSF y el GATT. No obstante, es importante destacar que, en caso de que un Miembro de la OMC opte por no basar su

medida sanitaria o fitosanitaria en una norma internacional, ello no entraña una presunción negativa respecto de la medida. Si ésta es impugnada en el marco de la solución de diferencias de la OMC, el Miembro reclamante tiene que demostrar su incompatibilidad con el Acuerdo MSF, y no es suficiente demostrar que la MSF no está basada en una norma internacional (informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, párrafos 102 y 171).

En el caso de los reglamentos técnicos, el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC dispone que cuando "existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación definitiva" los Miembros de la OMC "utilizarán esas normas internacionales, o sus elementos pertinentes, como base de sus reglamentos técnicos". No obstante, ese párrafo permite a los Miembros de la OMC apartarse de una norma internacional, aun cuando ésta exista, "en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, por ejemplo a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales".

Al igual que en el caso de las MSF, hay un incentivo jurídico para utilizar una norma internacional en la preparación del reglamento técnico. Según el párrafo 5 del artículo 2 del Acuerdo OTC, siempre que un reglamento técnico responda a uno de los objetivos legítimos reconocidos por el Acuerdo y esté en conformidad con las normas internacionales pertinentes, se presumirá, a reserva de impugnación, que no crea un obstáculo innecesario al comercio internacional. Y, como ocurre en el caso de las MSF, el hecho de que un Miembro de la OMC opte por no utilizar una norma internacional como base de un reglamento técnico no conlleva una presunción negativa. Si el reglamento técnico en cuestión es impugnado en el marco de la solución de diferencias de la OMC, el Miembro reclamante tiene que demostrar que la norma internacional o sus elementos pertinentes serían un medio eficaz y apropiado para alcanzar el objetivo legítimo que se persigue (informe del Órgano de Apelación, *CE – Sardinias*, párrafo 275).

El Acuerdo MSF reconoce expresamente tres instituciones internacionales de normalización: la Comisión del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias (denominada actualmente Organización Mundial de Sanidad Animal – OIE) y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). En lo que se refiere a cuestiones no abarcadas por esas tres organizaciones, el Acuerdo MSF deja margen para "las normas ... apropiadas promulgadas por otras organizaciones internacionales competentes, en las que puedan participar todos los Miembros, identificadas" por el Comité MSF de la OMC.

El Acuerdo OTC no especifica cuáles son las instituciones que pueden establecer "normas internacionales pertinentes". La cuestión de la "designación" o no de instituciones en el Acuerdo OTC es objeto de debate en el contexto de las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas actualmente en curso en el marco de la Ronda de Doha. A este respecto, los Miembros de la OMC están divididos en dos bandos, aunque por el momento no se designan instituciones.

Un grupo de Miembros de la OMC sostiene que deben designarse expresamente las instituciones internacionales de

normalización competentes. Dado que el objetivo del propio Acuerdo OTC es promover la armonización, se aduce que ese objetivo se vería frustrado si coexisten varias organizaciones con actividades de normalización que establecen prescripciones que se solapan y pueden estar en contradicción entre sí. En un contexto en el que se alienta encarecidamente a los reguladores a basar sus medidas en normas internacionales, la competencia entre instituciones con actividades de normalización conllevaría una fragmentación de los mercados y gastos de cumplimiento innecesarios y podría incluso someter a los reguladores a intereses proteccionistas. Lo que hay que conseguir es precisamente lo contrario: una cooperación estrecha, una mayor inclusión y un reparto de la gobernanza a nivel internacional. El hecho de centrar la elaboración de las normas utilizadas con fines de reglamentación en un número reducido de instituciones internacionales incentivará una mayor participación de los interesados y en particular de la industria, con lo que se conseguirá que las normas sean pertinentes al mercado y reflejen la evolución tecnológica (documentos JOB/MA/81 y JOB/MA/80).

Se ha aducido también que la designación de las instituciones internacionales de normalización competentes facilitaría la participación de los países en desarrollo, porque esos países podrían establecer mejor el orden de sus prioridades para los escasos recursos de que disponen. A raíz de ello, una mayor participación de los países en desarrollo permitirá que las normas elaboradas reflejen sus intereses de la manera más amplia posible, confiriendo de este modo mayor legitimidad y pertinencia mundial a dichas normas (documentos JOB/MA/81 y JOB/MA/80).

Otro grupo de Miembros de la OMC sostiene lo contrario: las instituciones internacionales de normalización no deben ser designadas, porque la pertinencia, eficacia e idoneidad de una norma para satisfacer una determinada necesidad de reglamentación o del mercado de un Miembro depende de la propia norma y no de la institución que la haya elaborado. Esos Miembros aducen que el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC vincula la pertinencia de una "norma" al objetivo perseguido; el término "pertinentes" no está vinculado a la institución. Además, indican que al designar una institución determinada como "institución internacional con actividades de normalización competente", los Miembros de la OMC estarían aceptando básicamente todas las normas que elaborara esa institución sin tener en cuenta su contenido, incluso en los casos en que la norma no reflejara los intereses de todos los Miembros, o reflejara de manera desproporcionada los intereses de sólo algunos de ellos (documento G/TBT/W/138).

Se ha aducido también que un pequeño número de instituciones designadas no puede producir la amplia variedad de normas que hacen falta para satisfacer todas las necesidades de reglamentación y del mercado comprendidas en el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC.<sup>37</sup> Por el contrario, el que sean varias las instituciones de normalización fomentará la innovación y ayudará a garantizar que las normas sean de calidad y respondan a las necesidades de reglamentación y del mercado. La mayor armonización será el resultado de la utilización creciente de esas normas (documento G/TBT/W/138).

Además, se ha sostenido que la mayoría de las instituciones que producen normas pertinentes al mercado (utilizadas realmente) son entidades del sector privado que tienen que

sufragar sus gastos mediante la venta de normas; la designación de instituciones eliminaría esta fuente de ingresos y concentraría esos ingresos en unas pocas manos. Por último, la "designación" de instituciones haría "pertinente" cualquier norma elaborada por una institución designada, con independencia de que esa norma respondiera o no de hecho a las necesidades de los países en desarrollo, y estaría en contradicción con el objetivo de promover la elaboración de normas que satisfagan las diversas necesidades de los países en desarrollo (documento G/TBT/W/138).

A pesar de esa divergencia de opiniones, ninguno de los "bandos" cuestiona la importancia de la utilización de normas internacionales como forma de reducir el número de medidas no arancelarias innecesarias, y todos los Miembros de la OMC están de acuerdo en que es importante atenerse a la Decisión de 2000 del Comité OTC, que establece seis principios y procedimientos. (Decisión del Comité OTC relativa a los Principios para la Elaboración de Normas, Guías y Recomendaciones Internacionales con arreglo a los artículos 2 y 5 y al Anexo 3, G/TBT/1/Rev.9, página 41).<sup>38</sup> Recientemente se reconoció que esta Decisión tiene un valor para la interpretación como "acuerdo ulterior" en el sentido del párrafo 3 (a) del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Atún II (México)*, párrafo 372).

Otra cuestión que se ha planteado en el marco de la solución de diferencias de la OMC es la relativa a si para que pueda ser considerada una "norma internacional pertinente" en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC, una norma internacional ha de ser adoptada por consenso. En la Nota Explicativa de la definición de "norma" del Acuerdo OTC se dice que "las normas elaboradas por la comunidad internacional de normalización se basan en el consenso" y se añade que el Acuerdo OTC "abarca asimismo documentos que no están basados en un consenso". En *CE – Sardinias* se interpretó que esa formulación era aplicable también a las normas internacionales. El Órgano de Apelación confirmó la constatación del Grupo Especial de que la definición de "norma" del párrafo 2 del Anexo 1 del Acuerdo OTC no exige la aprobación por consenso de las normas adoptadas por una "institución reconocida" de la comunidad internacional de normalización.

El Órgano de Apelación aclaró a continuación que su resolución sólo era pertinente a los efectos del Acuerdo OTC y añadió que no tenía por objeto afectar en modo alguno a los requisitos internos que pudieran fijar para sí mismas las instituciones internacionales con actividades de normalización para la adopción de normas en el marco de sus respectivas operaciones. En palabras del Órgano de Apelación "el hecho de que constatemos que el Acuerdo OTC no exige la aprobación por consenso de las normas adoptadas por la comunidad internacional de normalización no debe interpretarse en el sentido de que consideramos que una institución internacional con actividades de normalización no debería exigir el consenso para la adopción de sus normas. No nos incumbe decidir a ese respecto" (informe del Órgano de Apelación, *CE – Sardinias*, párrafos 222 y 227).

La cuestión de lo que constituye una "norma internacional" a los efectos del Acuerdo OTC se examinó más recientemente en el asunto *Estados Unidos – Atún II (México)*. El Órgano de Apelación señaló que, con respecto al tipo de entidad que aprueba una norma "internacional", la Guía 2 de la ISO/CEI,

de 1991, hace referencia a una organización, mientras que el párrafo 2 del Anexo 1 del Acuerdo OTC estipula que una "norma" debe ser aprobada por una "institución". No obstante, el Órgano de Apelación observó que el Acuerdo OTC establece que las definiciones de ese Acuerdo prevalecen sobre las definiciones que figuran en la Guía 2 de la ISO/CEI, de 1991. Por consiguiente, el Órgano de Apelación resolvió que, para constituir una "norma internacional", una norma tiene que ser adoptada por una "institución internacional con actividades de normalización" a los efectos del Acuerdo OTC.

El Órgano de Apelación explicó además que un elemento necesario de la definición de una norma "internacional" a los efectos del Acuerdo OTC es la aprobación de la norma por una "institución internacional con actividades de normalización", es decir, una institución que tenga actividades reconocidas en el ámbito de la normalización y esté abierta a las instituciones competentes de por lo menos todos los Miembros de la OMC. El Órgano de Apelación observó asimismo que el concepto de "reconocimiento" tiene un aspecto fáctico y un aspecto normativo. Una institución que tiene "actividades reconocidas en el ámbito de la normalización" no tiene que tener la normalización como su función principal, ni siquiera como una de sus funciones principales. Al mismo tiempo, el aspecto fáctico del concepto de "reconocimiento" parecería exigir, como mínimo, que los Miembros de la OMC sepan, o tengan motivos para suponer, que el organismo internacional en cuestión se dedica a actividades en el ámbito de la normalización. Al examinar si una institución internacional tiene "actividades reconocidas en el ámbito de la normalización", serían pertinentes pruebas del reconocimiento por los Miembros de la OMC, así como pruebas del reconocimiento por instituciones nacionales con actividades de normalización. Una institución con actividades de normalización se considerará abierta si la adhesión a la misma no está restringida. La institución con actividades de normalización debe estar abierta a las instituciones competentes de por lo menos todos los Miembros sobre una base no discriminatoria. Además, debe estar abierta en las diferentes fases del procedimiento de elaboración de normas.

Habiendo expuesto sus opiniones sobre la definición de una "norma internacional" a los efectos del Acuerdo OTC, el Órgano de Apelación consideró a continuación la cuestión de si la definición y la certificación *dolphin-safe* previstas en el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (APICD) reunían las condiciones para ser consideradas una de tales normas. El Órgano de Apelación revocó la constatación del Grupo Especial y resolvió que el APICD no es una "institución internacional con actividades de normalización" a los efectos del Acuerdo OTC porque adherirse a ella exige una invitación de las partes, decisión que debe adoptarse por consenso, y el Órgano de Apelación no estaba convencido de que ser invitado a adherirse al APICD sea una mera "formalidad" (párrafos 398-399).

En los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos – Atún II (México)* se trató también la cuestión de si las medidas estadounidenses sobre el etiquetado *dolphin-safe* constituían un reglamento técnico o una norma voluntaria. Las constataciones sobre esta cuestión se examinan en el capítulo E.3 (vi).

### (vi) *Reglamentación de la actuación privada*

Los Acuerdos de la OMC regulan fundamentalmente la actuación gubernamental. Sin embargo, como se expone en la sección E.1, la conducta privada puede tener a veces efectos equivalentes a los de una medida no arancelaria impuesta por el gobierno.

La intervención de algún elemento de conducta privada no significa necesariamente que un Miembro de la OMC sea eximido de su responsabilidad de cumplir las obligaciones que le corresponden en virtud de los Acuerdos de la OMC. Así, por ejemplo, en el asunto *Corea – Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, hubo una reducción del número de establecimientos minoristas para la venta de carne vacuna importada que fue consecuencia de las decisiones de distintos minoristas que pudieron optar libremente por vender el producto nacional o el producto importado. No obstante, el Órgano de Apelación explicó que la necesidad jurídica de optar – entre vender la carne vacuna nacional o importada – estaba impuesta por la medida misma del Gobierno. En estas circunstancias, "la intervención de algún elemento de opción privada no exim[ió] a Corea de responsabilidad en virtud del GATT de 1994 por el resultante establecimiento de condiciones de competencia menos favorables para el producto importado que para el producto nacional" (informe del Órgano de Apelación, *Corea – Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 146).

Una situación análoga se planteó en la reciente diferencia *Estados Unidos – Atún II (México)*, en la que el Órgano de Apelación consideró la cuestión de si el efecto perjudicial en los productos de atún mexicanos era resultado de la intervención del Gobierno o era simplemente el efecto de la elección privada de los consumidores estadounidenses. El Órgano de Apelación sostuvo que la modificación de las condiciones de competencia y, por lo tanto, el efecto perjudicial en los productos de atún mexicanos eran resultado de la medida del Gobierno estadounidense impugnada – es decir, de las disposiciones sobre el etiquetado "dolphin-safe" de los Estados Unidos. El Órgano de Apelación basó su constatación en el hecho de que es la medida del Gobierno la que establece los requisitos para que un producto pueda llevar la etiqueta "dolphin-safe" en los Estados Unidos. Además, aunque las decisiones de los consumidores estadounidenses sobre la compra de productos de atún *dolphin-safe* sean resultado de las propias elecciones de éstos, es la medida del Gobierno la que controla el acceso a la etiqueta y circunscribe la manera en que los consumidores pueden expresar sus preferencias por los productos de atún "dolphin-safe" (párrafo 239).

El Acuerdo OTC regula en cierta medida los organismos no gubernamentales de normalización como consecuencia de los compromisos relativos al Código de Buena Conducta. En la sección E.2, se explica la aplicación del Código a esos organismos.

El párrafo 4 del artículo 14 del Acuerdo OTC es una interesante disposición en lo que respecta a la atribución de una conducta privada a un Miembro de la OMC. En él se establece que se podrán invocar las disposiciones de solución de diferencias de la OMC cuando un Miembro haya obtenido resultados insatisfactorios en aplicación de determinadas disposiciones y cuando los intereses de otro Miembro se vean significativamente afectados. El párrafo 4

del artículo 14 añade que "(a) este respecto, dichos resultados tendrán que ser equivalentes a los previstos, como si la institución de que se trate fuese un Miembro".

El Acuerdo MSF dispone también que los Miembros "tomarán las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio ... cumplan las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo". De forma análoga, establece que los Miembros no deben adoptar medidas que tengan por efecto obligar o alentar directa o indirectamente a esas entidades no gubernamentales a actuar de manera incompatible con las disposiciones del Acuerdo.

Las normas privadas se utilizan cada vez más, por lo que son objeto de creciente atención. La cuestión de las normas privadas se planteó por primera vez en el Comité MSF en 2005. Los debates del Comité sobre las normas privadas se centraron inicialmente en tres temas: acceso a los mercados, desarrollo y normas de la OMC. En la esfera del acceso a los mercados, los Miembros de la OMC tienen opiniones divergentes acerca de si las normas representan una oportunidad o una amenaza para los exportadores. Preocupa a muchos Miembros la posibilidad de que el costo de la certificación, a veces ligado a la existencia de múltiples conjuntos de normas para diferentes compradores, constituya un problema, especialmente para los pequeños productores y sobre todo (aunque no exclusivamente) de los países en desarrollo. Los Miembros tienen también opiniones diferentes en cuanto a si las normas privadas están comprendidas en el ámbito de aplicación del Acuerdo MSF. El temor de que la proliferación de normas privadas pueda socavar algunos de los progresos realizados en la reglamentación de las medidas sanitarias y fitosanitarias mediante la adopción y aplicación del Acuerdo MSF está en la raíz de esas opiniones divergentes.

A pesar de la falta de consenso en cuanto a si las normas privadas entran en el marco general del Acuerdo MSF y de qué manera, la cuestión figura en el orden del día de todas las reuniones del Comité MSF desde junio de 2005. Además, la Secretaría de la OMC ha organizado dos sesiones informativas informales sobre el tema, y el fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio, asociación mundial que presta ayuda a los países en desarrollo con miras a la aplicación de las normas sanitarias y fitosanitarias internacionales, organizó un taller sobre la cuestión en 2008. Las sesiones informativas y el taller constituyeron una oportunidad de educación y sensibilización de doble sentido; permitieron a los funcionarios gubernamentales encargados de la reglamentación conocer y comprender mejor el funcionamiento de diversos sistemas de normas privadas y sus objetivos, y sensibilizaron a los operadores de esos sistemas con respecto a las preocupaciones que suscitan en los países en desarrollo y a sus efectos en esos países.

En marzo de 2011 el Comité MSF acordó aplicar cinco medidas prácticas recomendadas por un grupo de trabajo *ad hoc*<sup>39</sup> sobre la cuestión de las normas privadas (véanse los documentos G/SPS/55 y G/SPS/R/62). Aunque seguía habiendo una profunda división entre los Miembros de la OMC acerca de si las normas privadas están jurídicamente comprendidas en el ámbito de aplicación del Acuerdo MSF, el Comité acordó elaborar una definición de trabajo de las normas privadas relacionadas con cuestiones sanitarias y fitosanitarias y limitar sus debates a las normas privadas

comprendidas en ella. Además, convino en que debía haber periódicamente en el Comité un intercambio de información sobre la labor de las tres organizaciones internacionales de normalización a que hace referencia el Acuerdo MSF (el Codex, la CIPF y la OIE) y sobre las novedades pertinentes en otros Consejos y Comités de la OMC. Los Miembros convinieron en instruir a las entidades pertinentes del sector privado de sus países para que comprendieran las cuestiones planteadas en el Comité MSF y la importancia de las normas internacionales establecidas por el Códex, la CIPF y la OIE. El Comité acordó también estudiar la posibilidad de cooperar con esas tres instituciones en la elaboración de material informativo que hiciera ver la importancia de las normas sanitarias y fitosanitarias internacionales.

Como se ha indicado antes, una de las distinciones que establece el Acuerdo OTC entre los reglamentos técnicos y las normas estriba en que la observancia de los primeros es obligatorio y el de las segundas no. El Grupo Especial que examinó recientemente el asunto *Estados Unidos – Atún II (México)* tuvo que determinar si las medidas sobre el etiquetado *dolphin-safe* eran "reglamentos técnicos" en el sentido del Acuerdo OTC, como aducía México, o una norma voluntaria, como sostenían los Estados Unidos. El Grupo Especial declaró que "la observancia de las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados es 'obligatoria' en el sentido del párrafo 1 del Anexo 1 si el documento en el que figuran tiene el efecto de reglamentar de forma jurídicamente vinculante o imperativa las características en cuestión y si, en consecuencia, *prescribe* o *impone* de forma *vinculante* o *imperativa* que un determinado producto *ha de tener* o *no ha de tener* ciertas características, terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado, o que *ha de haber sido* o *no ha de haber sido* producido utilizando ciertos procesos y métodos de producción".

Los integrantes del Grupo Especial no estuvieron de acuerdo, sin embargo, acerca del carácter obligatorio o no de las medidas estadounidenses. La mayoría de ellos consideró que la prescripción estadounidense sobre el etiquetado es obligatoria porque (i) es jurídicamente exigible y vinculante con arreglo a la legislación de los Estados Unidos (la promulga el Gobierno e incluye sanciones legales); (ii) prescribe ciertos requisitos que se deben cumplir para hacer cualquier declaración sobre el modo en que se capturó el atún que contiene el producto de atún en relación con los delfines; y (iii) instituye la observancia de una norma específica como único medio de afirmar la condición "*dolphin-safe*" de los productos de atún.

El miembro del Grupo Especial que formuló una opinión particular indicó que "las medidas no imponen una prescripción general de que se etiqueten o no los productos de atún como '*dolphin-safe*', sino que "los operadores del mercado siguen decidiendo de forma voluntaria y discrecional si cumplen o no las condiciones que dan acceso a la etiqueta, y si hacen alguna declaración relativa a la condición *dolphin-safe* del atún que contiene el producto". Ese miembro del Grupo Especial determinó además que México no había demostrado que la medida fuera obligatoria *de facto*, porque no había establecido "la imposibilidad de comercializar productos de atún en los Estados Unidos sin la etiqueta '*dolphin-safe*'" ni que "dicha imposibilidad [fuera] el resultado de hechos suficientemente relacionados con las disposiciones de los Estados Unidos sobre el etiquetado

*dolphin-safe* o con otra actuación gubernamental de los Estados Unidos" (informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Atún II (México)*, párrafos 7.111 -7.188).

El Órgano de Apelación confirmó la constatación mayoritaria del Grupo Especial de que la medida estadounidense es un reglamento técnico sujeto a las disciplinas del artículo 2 del Acuerdo OTC. El Órgano de Apelación señaló que la medida impugnada por México está constituida por actos legislativos, reglamentarios y judiciales de las autoridades federales estadounidenses e incluye disposiciones administrativas. La medida establece una definición única y jurídicamente obligatoria de producto de atún "*dolphin-safe*" y no permite utilizar otras etiquetas en los productos de atún que usan los términos "*dolphin-safe*", delfines, marsopas o mamíferos marinos que no satisfacen esa definición. De ese modo, la medida de los Estados Unidos prescribe de manera amplia y exhaustiva las condiciones aplicables para formular cualquier afirmación con respecto a la "inocuidad para los delfines" de un producto de atún, independientemente de cómo se haga esa afirmación (párrafo 199).

### (vii) Transparencia

La transparencia es un elemento importante de todos los Acuerdos de la OMC. En la sección E.2 se han descrito algunas de las disposiciones en materia de transparencia más importantes de los Acuerdos MSF y OTC, y se explican las razones económicas del intercambio de información entre los Miembros de la OMC.

Las obligaciones de transparencia no son frecuentemente objeto de procedimientos de solución de diferencias de la OMC. No obstante, en un asunto reciente, *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor*, se constató una infracción del párrafo 12 del artículo 2 del Acuerdo OTC, que establece que "(s)alvo en las circunstancias urgentes mencionadas ..., los Miembros preverán un plazo prudencial entre la publicación de los reglamentos técnicos y su entrada en vigor, con el fin de dar tiempo a los productores de los Miembros exportadores, y en especial de los países en desarrollo Miembros, para adaptar sus productos o sus métodos de producción a las prescripciones del Miembro importador". En el párrafo 5.2 de la Decisión Ministerial de Doha, los Miembros convinieron en que "se entenderá que la expresión 'plazo prudencial' significa normalmente un período no inferior a seis meses, salvo cuando de ese modo no sea factible cumplir los objetivos legítimos perseguidos".

El asunto *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor* se refería a un reglamento técnico adoptado por los Estados Unidos que entró en vigor tres meses después de haber sido publicado. En esa diferencia se planteó como cuestión inicial la cuestión de la condición jurídica del párrafo 5.2 de la Decisión Ministerial de Doha. El Órgano de Apelación rechazó la tesis de que ese párrafo constituyera una interpretación multilateral del Acuerdo OTC adoptada de conformidad con el párrafo 2 del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC, por la razón de que no fue adoptado sobre la base de una recomendación del Consejo del Comercio de Mercancías, que es el órgano que supervisa el Acuerdo OTC, según prescribe el párrafo 2 del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC.

Al mismo tiempo, al igual que el Grupo Especial, el Órgano de Apelación consideró que el párrafo 5.2 tiene un valor

interpretativo porque constituye un acuerdo ulterior entre las partes, en el sentido del párrafo 3 (a) del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, acerca de la interpretación de la expresión "plazo prudencial" en el párrafo 12 del artículo 2 del Acuerdo OTC, y constató seguidamente que, en conexión con el párrafo 5.2, el párrafo 12 del artículo 2 del Acuerdo OTC "establece la regla de que 'normalmente' los productores de los Miembros exportadores necesitan un período 'no inferior a seis meses' para adaptar sus productos o sus métodos de producción a las prescripciones del reglamento técnico del Miembro importador".

El Órgano de Apelación explicó además que, una vez que se haya demostrado que el Miembro de la OMC que adopta un reglamento técnico no ha previsto un plazo de seis meses por lo menos entre su publicación y su entrada en vigor, corresponde a ese Miembro la carga de demostrar que estaba justificado un plazo más breve porque (i) las "circunstancias urgentes" mencionadas en el párrafo 10 del artículo 2 del Acuerdo OTC rodearon la adopción del reglamento técnico en cuestión; (ii) los productores del Miembro reclamante podrían haberse adaptado a las prescripciones del reglamento técnico en cuestión dentro del plazo más breve que previó; o (iii) un período "no inferior a" seis meses haría que no fuera factible cumplir los objetivos legítimos de su reglamento técnico. En este caso concreto, se constató que los Estados Unidos no habían demostrado que ninguna de las circunstancias antes mencionadas justificara un plazo inferior a seis meses (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor*, párrafos 255, 268 y 290).

### (c) Cuestiones relativas al AGCS

Las principales disciplinas relativas a las medidas que afectan al comercio de servicios son similares a las aplicables a las medidas no arancelarias en el caso del comercio de mercancías. Esas disciplinas sobre los servicios se centran en el trato NMF (artículo II), el acceso a los mercados (artículo XVI) y el trato nacional (artículo XVII). Sin embargo, en el marco del AGCS el trato nacional es bastante diferente del trato nacional en el comercio de mercancías, por cuanto únicamente se aplica a los sectores respecto de los que se han contraído compromisos y puede ser objeto de limitaciones. En consecuencia, en la esfera de los servicios la obligación de trato nacional no puede considerarse un medio de poner freno a la sustitución de políticas, sino que, al exigir que las limitaciones impuestas al acceso a los mercados y al trato nacional estén sujetas a la consignación en listas, el Acuerdo trata de limitar las consecuencias de esas medidas en el comercio de la misma forma que la consolidación de los aranceles en el marco del GATT.

El AGCS tiene un alcance muy amplio, como consecuencia de los cuatro modos de suministro que comprende el comercio de servicios. Además, a diferencia de los acuerdos comerciales tradicionales, el AGCS se ocupa principalmente de las medidas internas. Lo importante en el comercio de servicios suele ser el nivel general de apertura del mercado a los nuevos participantes y los participantes existentes y no sólo su apertura a los proveedores extranjeros. La amplitud del AGCS se refleja también en la amplia gama de medidas que abarca. De conformidad con el artículo I, el AGCS "se aplica a las medidas adoptadas por los Miembros que afecten al comercio de servicios".

El Órgano de Apelación ha explicado que "el empleo de la expresión 'que afecten' refleja la intención de los redactores de dar al AGCS un amplio alcance" (informe del Órgano de Apelación, *CE – Banano III*, párrafo 220). El AGCS puede abarcar también medidas que están comprendidas en el ámbito de aplicación del GATT. En el asunto citado, el Órgano de Apelación señaló que aunque algunas medidas estarán comprendidas en uno u otro Acuerdo, otras podrían considerarse comprendidas tanto en el ámbito del GATT como en el del AGCS. Son las "medidas que se refieren a un servicio relacionado con determinada mercancía o a un servicio suministrado conjuntamente con determinada mercancía". En esos casos "si bien la misma medida podría ser examinada en el marco de ambos Acuerdos, los aspectos específicos de la misma que se examinen a la luz de uno u otro Acuerdo podrían ser diferentes" (informe del Órgano de Apelación, *CE – Banano III*, párrafo 221).

En principio, el problema de sustitución de políticas entre aranceles y medidas no arancelarias que se analiza en la sección E.2 sólo puede existir respecto de los servicios en caso de que los Miembros de la OMC, después de eliminar las limitaciones al acceso a los mercados o al trato nacional, recurran a la reglamentación nacional como instrumento sustitutivo. Actualmente las disciplinas relativas a la reglamentación nacional de conformidad con el mandato del párrafo 4 del artículo VI (véase la sección E.4) están aún por definir. Hasta la entrada en vigor de esas disciplinas, los Miembros, de conformidad con el párrafo 5 del artículo VI, no pueden aplicar reglamentaciones nacionales en materia de licencias y títulos de aptitud ni normas técnicas que anulen o menoscaben compromisos específicos. Es preciso además que esas reglamentaciones se basen en criterios objetivos y transparentes y no sean más gravosas de lo necesario para asegurar la calidad del servicio, y que no pudieran razonablemente haberse esperado en el momento en que se contrajeron los compromisos correspondientes.

Hasta el momento, el párrafo 5 del artículo VI no ha sido analizado en los asuntos de solución de diferencias de la OMC, aunque se han dado orientaciones sobre otros aspectos de la reglamentación nacional. En *Estados Unidos – Juegos de azar* se examinó la distinción que establece el AGCS entre restricciones del acceso a los mercados (artículo XVI) y reglamentación nacional (artículo VI). Se planteó la cuestión de si la prohibición de un medio de suministrar un servicio constituía una restricción del acceso a los mercados en el marco de los apartados (a) y (c) del párrafo 2 del artículo XVI o si estas disposiciones abarcaban únicamente medidas expresadas mediante un valor numérico. El Grupo Especial constató que una prohibición equivale de hecho a un "contingente nulo" y está abarcada, por tanto, por dichas disposiciones. Esa constatación fue confirmada en apelación (informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Juegos de azar*, párrafos 224-239; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Juegos de azar*, párrafo 265).

El asunto *México – Telecomunicaciones* ha puesto de manifiesto la estrecha relación existente entre la reglamentación nacional y la política en materia de competencia. Las medidas en litigio eran las leyes y reglamentos internos de México que rigen el suministro de servicios de telecomunicación y la legislación federal sobre competencia. El Grupo Especial constató que las tarifas de

interconexión cobradas por los principales proveedores de México no estaban "basadas en costos", como exigían las disciplinas no discriminatorias del Documento de Referencia incorporado a la Lista de México. Además, el Grupo Especial constató que, en lo que respecta a su reglamentación de los costos de interconexión, México no había adoptado medidas apropiadas para prevenir la aplicación de prácticas "anticompetitivas", como estaba obligado a hacer con arreglo a las disciplinas del Documento de Referencia. El Grupo Especial constató asimismo que no se había dado a los proveedores estadounidenses acceso a las redes públicas de transporte de telecomunicaciones "en términos y condiciones razonables", con infracción de las obligaciones impuestas a México por el Anexo sobre Telecomunicaciones.

#### 4. Adaptar la OMC a un mundo más allá de los aranceles

En esta última sección se esbozan algunos de los principales problemas que plantea abordar las medidas no arancelarias en el sistema multilateral de comercio. En la subsección (a) se ilustra por qué la introducción de mejoras en el trato de las medidas no arancelarias en la OMC puede cobrar más importancia a la luz de la rápida evolución de la economía mundial (cadenas de producción transfronterizas) y la creciente utilización de MNA para atender amplios intereses de los consumidores y de carácter general, como la inocuidad de los alimentos y la calidad del medio ambiente.

En la subsección (b) se presta especial atención al margen de flexibilidad en materia de políticas para establecer MNA en el marco teórico y práctico de las reclamaciones no basadas en una infracción y de otros enfoques, como el reconocimiento mutuo y la armonización. En la subsección (c) se examinan las disposiciones actuales de la OMC en materia de transparencia y el problema de alinear los incentivos cuando la transparencia conlleva costos. La subsección (d) trata de la dificultad de distinguir entre los usos legítimos e ilegítimos de las MNA.

En la subsección (e) se analizan los desafíos de política con que tropieza la cooperación internacional en materia de medidas no arancelarias. En particular, se examina la cuestión de la convergencia de la reglamentación, la elaboración de normas sobre las normas privadas, las disciplinas sobre reglamentación nacional y las reglamentaciones "favorables a la competencia" en la esfera de los servicios. La subsección (f) concluye con el tema central de la necesidad de crear capacidad de reglamentación en los países en desarrollo.

##### (a) Las MNA en el siglo XXI

Los cambios acaecidos recientemente y los cambios previsible en el entorno comercial modifican la necesidad de medidas no arancelarias y la estructura de los incentivos de los gobiernos para utilizar estas medidas con fines proteccionistas. En el informe se han analizado a fondo las consecuencias de diversas esferas de cambio económico para las MNA, como la difusión de las redes mundiales de producción, las dificultades relativas a la reciente crisis financiera y la necesidad de abordar el cambio climático. Algunos de los problemas se analizan a continuación.

Las normas del GATT se concibieron para un mundo en el que el comercio internacional consistía predominantemente en el intercambio de mercancías finales y productos básicos. Pero el entorno económico moderno se ha vuelto más complejo a medida que las redes de producción cruzan las fronteras. Estos cambios plantean retos en el ámbito de la gobernanza, ya que los tipos de problemas que surgen en un mundo de deslocalización exigen un replanteamiento del marco actual del sistema multilateral de comercio, basado en el acceso a los mercados.

Como han sostenido Antràs y Staiger (2011, 2012), para resolver el tipo de problemas de política relacionados con la proliferación de las cadenas mundiales de producción se precisa una integración profunda antes que una integración superficial. Concretamente, la teoría expuesta en la sección E.1 (b) indica que si los productores están atrapados en relaciones comerciales con empresas extranjeras, los gobiernos deben tener en cuenta no sólo el acceso a los mercados, sino también los efectos de sus medidas en las fases iniciales y finales de la producción. Una forma de tener en cuenta esas necesidades es la posibilidad de modificar o reinterpretar las normas de la OMC para permitir que las reclamaciones no basadas en una infracción abarquen el 'acceso a los mercados intraempresarial'. Para ello sería preciso ampliar las reclamaciones no basadas en una infracción para que abarcaran las "ventajas" derivadas no sólo del acceso a los mercados previamente acordado, sino de la gama de políticas que afectan a la relación de negociación entre el proveedor de insumos y el comprador de esos insumos. Ese cambio obligaría a apartarse significativamente de la práctica actual y plantearía cuestiones complejas en el plano del diseño institucional. Parte del problema radica en distinguir las situaciones en que las ramas de producción fijan los precios mediante negociación y no con carácter competitivo. Las normas comerciales tendrían que reflejar esas diferencias sectoriales.

Existen pocas obras sobre la teoría de los acuerdos comerciales en condiciones de deslocalización que hayan intentado evaluar la importancia sustantiva de la formación de precios mediante negociación, por lo que resulta difícil determinar la necesidad de una respuesta institucional (Staiger, 2012). Como primer paso para poner a prueba la teoría, en la sección C.2 se examinan los sectores que tienen una proporción más elevada del comercio de bienes intermedios. Aunque la presencia de bienes intermedios no es lo mismo que la deslocalización y la negociación bilateral, es un indicio de los tipos de cadenas internacionales de suministro que dependerían de negociaciones sobre los precios y, por tanto, sobre los beneficios.

El análisis estadístico constata, no obstante, que la proporción de bienes intermedios guarda una correlación negativa con la cantidad de comercio abarcada por preocupaciones comerciales específicas (y, por extensión, la cantidad de comercio afectada por las medidas no arancelarias). Esto indica que, o bien el incentivo de utilizar MNA para desplazar los beneficios empresariales está dominado por otras consideraciones (como el deseo de crear un entorno atractivo para la producción mundial), o posiblemente que los gobiernos ya se han ocupado de esa cuestión en los acuerdos comerciales preferenciales de "integración profunda" vigentes (véase Organización Mundial del Comercio (OMC), 2011). Aunque los ACPR promuevan la

integración profunda, el desafío para la OMC consiste en garantizar la coherencia entre regímenes normativos divergentes que, en la práctica, pueden segmentar los mercados y aumentar los costos del comercio.

Los cambios en los mercados internacionales no sólo surgen de diferencias en la forma en que se organizan las empresas. También es probable que la utilización de medidas no arancelarias responda a una serie de tendencias previsibles en el entorno económico mundial. En la sección B se ponen de relieve tres esferas en que los cambios económicos crean nuevos desafíos para la reglamentación de las MNA. Se trata de la manera en que se producen y consumen los alimentos, el papel central de las finanzas internacionales en la economía y en las crisis económicas, y los retos fundamentales del cambio climático. Cada uno de esos factores preocupa a los gobiernos que procuran promover un entorno normativo que proteja a amplios intereses de los consumidores y de la sociedad, el cual puede no obstante tener un efecto en el comercio.

El sistema agroalimentario crecientemente globalizado demuestra cómo la organización y reglamentación de las cadenas mundiales de suministro afecta a los intereses de las empresas, los gobiernos y los consumidores. En la sección B se sostiene que, a medida que aumentan los estándares de los consumidores, es mayor la necesidad de que las empresas gestionen sus cadenas de suministro y los gobiernos garanticen el nivel deseado de calidad e inocuidad. Esta labor se complica por la continua expansión de la internacionalización de la producción de alimentos, y la dificultad de rastrear productos que cambian de manos con gran rapidez y pasan por múltiples jurisdicciones.

Los servicios financieros internacionales son igualmente complejos y evolucionan con rapidez, pero desempeñan un papel central en la economía mundial. En este entorno, los problemas de los mercados financieros amenazan la estabilidad de economías enteras. Cuando se producen las crisis, los gobiernos recurren a una variedad de medidas para limitar los daños sistémicos y reactivar la demanda de los consumidores. Al mismo tiempo, las crisis económicas se asocian a un aumento de las exigencias de políticas proteccionistas que estabilicen la economía nacional a expensas de otros países, alimentando la tensión económica. Este problema es especialmente pertinente habida cuenta de las aparentes deficiencias institucionales de la crisis financiera de 2008 y la subsiguiente recesión económica mundial.

Aunque la propia recesión crea problemas políticos para la cooperación internacional en general, la concentración y la gravedad de la crisis en los países que tienen regímenes normativos avanzados y cuentas de capital abiertas pueden hacer fracasar los esfuerzos por armonizar los reglamentos en el sector de servicios financieros. Como los servicios financieros siguen constituyendo una parte importante de la economía de muchos países, facilitar el comercio de esos servicios puede exigir mecanismos adicionales para coordinar la respuesta en caso de crisis.

Las crisis financieras, por perjudiciales que sean, han ocurrido antes y tienen una duración limitada. El cambio climático, sin embargo, surte efectos mundiales y duraderos. En el análisis del cambio climático realizado en la sección B se pone de relieve la dificultad de equilibrar las preocupaciones legítimas sobre la fuga de carbono y la

distribución equitativa de los costos de reducción del dióxido de carbono. Cuando los gobiernos tratan cada vez más de reglamentar las emisiones de carbono, parte del debate gira inevitablemente en torno a las consecuencias de estas medidas en el comercio.

## (b) Flexibilidad en materia de políticas: tensiones entre el derecho y la economía

Cuando los gobiernos consolidan los aranceles y se comprometen a un nivel de acceso a los mercados, tal vez preocupe a sus interlocutores que las medidas adoptadas para atender preocupaciones internas puedan de hecho suponer una elusión de las obligaciones contraídas en virtud del acuerdo. Las normas vigentes de la OMC permiten a los gobiernos emplear medidas orientadas a la política pública autorizando las reclamaciones no basadas en una infracción, como se expone en la sección E.1 c), que permiten que los Miembros de la OMC obtengan una "compensación" cuando uno de sus interlocutores comerciales establezca una medida no arancelaria causante de distorsión del comercio retirando concesiones para reequilibrar el nivel de acceso a los mercados. Este recurso otorga un alto grado de flexibilidad en materia de políticas internas a los Miembros de la OMC, compatible con sus compromisos internacionales. Puede servir para fomentar la confianza en el valor de una negociación comercial y disuade a los gobiernos de utilizar MNA para incumplir sus compromisos. Sin embargo, en la práctica los Miembros de la OMC no presentan por lo general reclamaciones no basadas en una infracción en las diferencias comerciales.

Se han esgrimido varias razones para explicar por qué son escasas las reclamaciones en los casos en que no existe infracción. Una de ellas es que los Acuerdos de la Ronda Uruguay redujeron la posibilidad de que se planteen este tipo de casos porque el derecho del GATT/OMC resultó "cada vez más amplio y completo", reduciendo "el vacío legal en torno al GATT ... en particular respecto de la concesión de subvenciones", que era el blanco de la mayoría de las reclamaciones no basadas en una infracción presentadas durante los años del GATT (Kuijper, 1995). Otra de las razones que se han propuesto es que sigue habiendo varias ambigüedades acerca de los aspectos que debe satisfacer un reclamante para que su reclamación no basada en una infracción prospere.

Normalmente se entiende que una reclamación no basada en una infracción protege las expectativas de un Miembro de la OMC ("ventajas resultantes para él directa o indirectamente de los acuerdos abarcados") (Roessler y Gappah, 2005). No obstante, se han planteado interrogantes acerca de las expectativas concretas que se protegen y del momento en que puede afirmarse que se han visto frustradas. Por último, la medida correctiva disponible cuando prospera una reclamación no basada en una infracción es más débil que los recursos disponibles en casos de infracción. En el primer caso, la parte demandada no tiene la obligación de retirar la medida. En cambio, el Miembro demandado debe realizar "un ajuste mutuamente satisfactorio", que puede incluir la compensación (véase el párrafo 1 del artículo 26 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias).

De conformidad con el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD), generalmente los Miembros de la OMC no

tienen que demostrar que una medida no arancelaria es efectivamente perjudicial para el acceso a los mercados. En cambio, los Miembros por lo general impugnan la MNA sobre la base de la norma explícita que supuestamente infringe. Existe, pues, una tensión entre el marco económico, en el que puede utilizarse el reequilibrio para otorgar flexibilidad de política, y el marco jurídico, que se apoya en la "clara infracción" de una disposición del GATT. Además, el principio de infracción agrava el problema relativo a la aplicación asimétrica de la norma relativa a los casos en que no hay infracción expuesta en la sección E.1.

Teóricamente, un gobierno podría subsanar eficientemente una falla del mercado interno empleando una medida no arancelaria sin que se le acusara de infringir el acuerdo siempre que esa medida esté equilibrada con un ajuste arancelario de manera que no se modifiquen las concesiones globales a los interlocutores comerciales. Ahora bien, tal como han sido interpretadas, las normas del GATT excluyen esta forma de reajuste. Subsanar esta asimetría exigiría, como mínimo, reforzar las normas relativas a los casos en que no existe infracción para que abarcaran el acceso a los mercados, pero eso podría plantear otros problemas. Staiger y Sykes (2011) indican que una prescripción de mantener el equilibrio en el acceso a los mercados limitaría la sustitución de políticas, pero desalentaría la reglamentación económicamente deseable por temor a sanciones de los gobiernos extranjeros. Aunque podría limitarse ese incentivo calibrando la respuesta permitida, sería difícil lograr un equilibrio, en particular porque a menudo resulta difícil medir los efectos de la política de reglamentación.

Los Miembros de la OMC abordan cada vez más las MNA y la reglamentación nacional en la esfera de los servicios por medio de dos instrumentos: la armonización y el reconocimiento mutuo (que se analizan en la sección D y la sección E.1). Con la armonización se establecen los objetivos de política comunes y las medidas necesarias para lograrlos, mientras que el reconocimiento mutuo significa la aceptación recíproca de las medidas aplicadas en ambos países.

En las esferas de política abarcadas por uno u otro tipo de acuerdo, la armonización y el reconocimiento mutuo reducen los efectos discriminatorios de las medidas no arancelarias, pero cada uno tiene un efecto diferente en el comercio. En la sección B se sostiene que la teoría económica sobre los efectos relativos en el comercio de la armonización y el reconocimiento mutuo no indica una ventaja general de una norma o la otra en términos de corrientes comerciales. Si se examina la práctica real, el análisis empírico que figura en el apéndice 5 de la sección D indica que las disposiciones sobre reconocimiento mutuo parecen favorecer más el comercio que las disposiciones sobre armonización.

Más allá de los efectos en el comercio, la sección E.1 indica que los gobiernos pueden establecer reglamentos más laxos de lo que sería óptimo si una norma de reconocimiento mutuo asegura el acceso a los mercados extranjeros. Esto significa que, aunque se fomente el comercio, existen posibles consecuencias para el bienestar de los consumidores. Por último, en la sección E.1 también se indican las posibles compensaciones recíprocas que supone la armonización de medidas no arancelarias siempre que las necesidades de política difieren entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

La asimetría en la aplicación de la norma relativa a los casos en que no hay infracción en el sistema del GATT/OMC, las concesiones mutuas que suponen la armonización y el reconocimiento mutuo y la ambigüedad de sus efectos en el comercio son indicio de las dificultades que persisten en el régimen multilateral de comercio para lograr el debido equilibrio entre los compromisos y la flexibilidad en materia de políticas. Más allá de las cuestiones analizadas *supra*, las complejidades de este problema están ligadas en parte a la opacidad de muchas medidas no arancelarias y la dificultad de discernir el propósito proteccionista y el legítimo de los gobiernos. Estos problemas se analizan más a fondo a continuación.

### (c) La transparencia no es gratuita

La transparencia es una dimensión importante de la cooperación internacional en materia de medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios. En las partes anteriores del presente informe se ha demostrado que: (i) las MNA y las medidas relativas a los servicios plantean cuestiones de transparencia (véase la sección B); (ii) la opacidad impone costos a determinadas empresas pero puede beneficiar a otras (las empresas que compiten con las importaciones) y, según las circunstancias, los gobiernos con motivos políticos pueden preferir los instrumentos normativos opacos a los transparentes (véase la sección B); (iii) la información disponible sobre MNA y medidas relativas a los servicios es limitada y generalmente de baja calidad (véase la sección C.1); (iv) la cooperación internacional en materia de MNA y medidas relativas a los servicios resulta más difícil por su opacidad (véase la sección E.1); (v) una serie de disposiciones de transparencia en los Acuerdos de la OMC abordan los problemas de opacidad (véanse la sección C.1 y la sección E.2). En la presente subsección se examina si las disposiciones de transparencia existentes abordan todos los problemas planteados por la opacidad de las MNA y las medidas relativas a los servicios. Se identifican varios problemas aún por resolver y se indican posibles soluciones.

Como se explica en la sección E.1, la opacidad de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios plantea cuatro problemas principales para la cooperación comercial internacional que las disposiciones en materia de transparencia pueden ayudar a subsanar. En primer lugar, la opacidad crea ineficiencias en la formulación de las normas debido a las incertidumbres normativas. En segundo lugar, la cooperación en materia de MNA o medidas relativas a los servicios puede resentirse porque la ejecución de los acuerdos exige que pueda observarse el cumplimiento por parte de cada gobierno. En tercer lugar, si las medidas son opacas, un acuerdo puede tener sólo una utilidad limitada para subsanar la falta de compromiso de los gobiernos. Por último, la transparencia puede inducir un proceso de mejora de la reglamentación o formar parte de él.

En el curso de los años se han formulado cuatro tipos principales de disposiciones en materia de transparencia para abordar los problemas mencionados (véase la sección C.1). Las prescripciones de publicación, enunciadas en el artículo X del GATT, el artículo III del AGCS y en otros Acuerdos de la OMC, son el tipo más antiguo de disposición. Las notificaciones son otro mecanismo básico de transparencia, cuya importancia ha aumentado considerablemente con los

años. El Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC y los informes de vigilancia constituyen un tercer mecanismo. Por último, la posibilidad de plantear preocupaciones comerciales específicas en los Comités OTC y MSF (véase la sección C.1) y, en cierta medida, el mecanismo de solución de diferencias representan un cuarto mecanismo.<sup>40</sup> La cuestión es si esos cuatro mecanismos garantizan una transparencia suficiente para que la cooperación resulte posible.

La respuesta a esta pregunta es que las disposiciones de los Acuerdos de la OMC en materia de transparencia ayudan a subsanar los problemas planteados por la opacidad de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios, pero no son suficientes. Un problema es que las notificaciones, uno de los pilares del sistema de transparencia de la OMC, no proporcionan la información que deberían. El cumplimiento por los Miembros de la OMC de determinadas prescripciones de notificación es bajo y la calidad de la información notificada no siempre es suficiente. Como ya se ha mencionado, esto parece obedecer en parte a que la notificación puede resultar difícil y costosa.

En el curso de los años se han adoptado diversas medidas para facilitar y mejorar la calidad de las notificaciones. El Comité MSF, por ejemplo, ha decidido que sería útil que se le informara cuando se adopten o entren en vigor los reglamentos notificados, y ha recomendado el uso de addenda a esos efectos. También ha estado ensayando un mecanismo de notificaciones electrónicas para facilitar y mejorar la calidad de las notificaciones, que representan no menos del 10-20 por ciento de las actividades de asistencia técnica. No obstante, queda mucho por hacer y es muy probable que sea difícil mejorar el cumplimiento sin tener en cuenta la economía política de la transparencia y las notificaciones.

En contra de lo que se suele afirmar, no todo el mundo se beneficia de la transparencia. Con el aumento de la transparencia unos ganan y otros pierden. Como se ha argumentado en el presente informe, los gobiernos pueden tener motivos para preferir medidas opacas y algunas empresas pueden beneficiarse de los costos de entrada más elevados asociados a la opacidad. Esto significa que, aunque cada gobierno esté interesado en las medidas de sus interlocutores, puede ser reacio a divulgar información sobre las suyas. Es evidente que existe la tentación de obtener ventajas del sistema sin contrapartida y, si consideran los antecedentes, es posible que los gobiernos no teman demasiado las sanciones por no cumplir sus obligaciones de notificación, aparte de ser objeto de algunas acusaciones.

En cuanto a la posibilidad de utilizar "notificaciones inversas", podría ser útil, pero no se ha utilizado muy activamente después de la Ronda Uruguay.<sup>41</sup> El grado de utilidad depende de varios factores. En primer lugar, no está claro que a un Miembro de la OMC le resulte fácil identificar las medidas internas de otro Miembro. En segundo lugar, los Miembros pueden ser reacios a denunciar a los interlocutores comerciales por temor a la retorsión. En tercer lugar, otros mecanismos pueden haber sustituido a las notificaciones inversas.<sup>42</sup>

Si las notificaciones no dan suficiente información, ¿qué ocurre con el Mecanismo de Examen de las Políticas

Comerciales y los informes de vigilancia mencionados anteriormente? Estos dos mecanismos de transparencia recurren a información de muchas fuentes y por tanto dependen menos de la buena disposición de los gobiernos que imponen las medidas. Es evidente que los exámenes de las políticas comerciales representan un importante mecanismo de transparencia, pero hay problemas de frecuencia<sup>43</sup> y de exhaustividad, en particular en el sector de los servicios.

En cuanto a los informes de vigilancia, en la Octava Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en diciembre de 2011, los Ministros encomendaron que se prosiguiera y fortaleciera el mecanismo de vigilancia.<sup>44</sup> También se comprometieron a cumplir las obligaciones de transparencia y las prescripciones de presentación de informes existentes necesarias para la elaboración de esos informes de vigilancia, y a seguir apoyando a la Secretaría de la OMC y colaborando con ella de manera constructiva. Las preguntas que quedan por responder guardan relación con la cantidad, la calidad y la accesibilidad de la información recopilada para los informes de vigilancia. A estas alturas, no está clara la amplitud de su cobertura, cuánto podría ampliarse y si se puede codificar sistemáticamente y almacenarse en una base de datos, y en qué momento.<sup>45</sup>

Otro mecanismo que complementa provechosamente las notificaciones y los informes de vigilancia es el examen de "preocupaciones comerciales específicas" en los Comités MSF y OTC.<sup>46</sup> Esas deliberaciones brindan la oportunidad de realizar un examen multilateral que mejora la transparencia y la previsibilidad de las medidas de reglamentación abarcadas por el Acuerdo OTC y el Acuerdo MSF. Como las cuestiones debatidas se refieren a medidas específicas mantenidas por otros Miembros de la OMC, no hay problema de incentivo. Otra ventaja de este mecanismo es que abarca preocupaciones relativas no sólo a las propias medidas sino también a su aplicación.

Existen dos limitaciones principales de la función que puede desempeñar el examen de las preocupaciones comerciales específicas. Ante todo, sólo están abarcadas las medidas MSF y OTC. En segundo lugar, no está claro que, incluso en las esferas abarcadas, se planteen todas las medidas que violan compromisos. Para que pueda plantearse una preocupación, antes tiene que ser señalada por algún exportador. Luego tiene que comunicarse al gobierno. Por último, el gobierno tiene que plantearla en la OMC. Esto significa que aunque se determine la existencia de una preocupación y se comunique al gobierno, es posible que no se plantee si, por ejemplo, el gobierno teme represalias.

El desafío, a estas alturas, consiste pues en mejorar la cantidad, calidad y accesibilidad de la información recopilada mediante mecanismos de transparencia activos y pasivos tanto sobre las medidas como sobre los problemas relacionados con las medidas. En lo que concierne a la accesibilidad, la situación mejorará considerablemente cuando toda la información notificada a la Secretaría de la OMC o por ella recopilada se ponga a disposición del público a través del Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP), recientemente creado.<sup>47</sup>

Sin embargo, mejorar la cantidad y la calidad de la información es más difícil. La prosecución de la labor en los comités y de las actividades de asistencia técnica seguirán

sin duda ayudando a mejorar la contribución del mecanismo de notificación a la transparencia, pero, dado el problema del incentivo, puede que eso no sea suficiente. Una opción, que se ha mencionado *supra*, es dotar a la Secretaría de la OMC de los recursos necesarios para llevar a cabo una labor independiente de vigilancia de los gobiernos y los mercados. Sin una mejora considerable del cumplimiento y la calidad de las notificaciones, sería una opción muy costosa, que tendría importantes consecuencias presupuestarias para la OMC. La movilización de recursos adicionales de forma sostenible podría suscitar cuestiones de incentivos.

Otra opción, que ha ayudado a mejorar la transparencia de los aranceles, consiste en facilitar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por los Miembros de la OMC permitiendo a la Secretaría de la Organización utilizar otras fuentes oficiales pertinentes si no se expresan objeciones, y si esas fuentes están disponibles.<sup>48</sup> Esta opción, sin embargo, desplazará el problema del incentivo a otros organismos de recopilación de información. Por último, una tercera opción es que los Miembros entablen negociaciones bilaterales y/o plurilaterales sobre obligaciones de transparencia más ejecutables de forma análoga a las negociaciones que han tenido lugar en el curso de los años para reformar normas existentes o introducir normas nuevas.

El recurso a fuentes externas para subsanar lagunas de información puede variar según la opción que se adopte para abordar el problema del incentivo y garantizar que los mecanismos de la OMC generen un nivel suficiente de transparencia. No obstante, parece claro que, al menos a corto plazo, el sistema seguirá viéndose favorecido por las actividades de recopilación de otros organismos. Como se ha señalado, la Secretaría de la OMC y otros organismos han reformado la clasificación internacional existente para facilitar la integración de todas las fuentes disponibles de información sobre MNA. Desde esta perspectiva, la iniciativa interinstitucional Transparencia en el Comercio (TNT) (véase la sección C) tendría un papel importante que desempeñar para fomentar la recopilación y difusión de datos sobre medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios.

Los interlocutores podrían aprovechar la iniciativa TNT para establecer un mecanismo de gobernanza sostenible para la transparencia de las medidas no arancelarias. Ese mecanismo de gobernanza tendría que tener en cuenta el papel central que debe desempeñar la OMC en esta esfera. Se apoyaría principalmente en instituciones multilaterales y regionales. Las secretarías regionales y los bancos regionales, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) o el Banco Africano de Desarrollo ya han realizado cuantiosas contribuciones a las actividades de recopilación de datos, y el Banco Interamericano de Desarrollo ha expresado interés en la recopilación de datos y la labor de análisis en el hemisferio occidental. Sea cual fuere el modelo adoptado, exigirá una creación de capacidad y una asistencia considerables habida cuenta de las facetas técnicas de las cuestiones. Ahora bien, si se tienen debidamente en cuenta los incentivos, no existe ninguna razón fundamental para que, a largo plazo, no se pueda recopilar y difundir información sobre MNA y medidas relativas a los servicios del mismo modo que la información igualmente sensible sobre otras dimensiones de las políticas comerciales.

## (d) La importancia del fundamento político

Como se expone en la sección E.3, los Acuerdos de la OMC tratan de someter a disciplinas las medidas que tienen efectos de distorsión del comercio, reconociendo al mismo tiempo el derecho de los Miembros de la OMC de adoptar medidas destinadas a lograr objetivos de política pública legítimos (relativos a asuntos como la protección del medio ambiente, la salud y la seguridad de los consumidores). Trazar la línea entre las medidas que deberían permitirse y las que deberían prohibirse es a menudo difícil tanto en el caso de las medidas no arancelarias como en el de la reglamentación nacional en la esfera de los servicios.

El enfoque básico del GATT consiste en permitir medidas de reglamentación interior siempre que no discriminen contra los productos importados (obligación de trato nacional). Una de las dificultades que se han planteado en relación con la obligación de trato nacional se refiere a la importancia y el peso que han de otorgarse al fundamento o propósito de la medida. Para varios comentaristas, el hecho de que la medida de reglamentación tenga o no un fundamento o propósito proteccionista debe ser el criterio decisivo para una determinación de discriminación (Regan, 2003; Hudec, 1993).

La consideración del fundamento de las medidas es un enfoque arraigado con menos firmeza en la jurisprudencia del Órgano de Apelación, que ha dejado claro que el "objetivo general y fundamental del artículo III es evitar el proteccionismo en la aplicación de los impuestos y medidas reglamentarias interiores" (informe del Órgano de Apelación, *Japón – Bebidas alcohólicas II*, páginas 19-20).

La primera oración del párrafo 2 del artículo III se refiere a las medidas fiscales que discriminan entre productos "similares". Al parecer, habría poco margen para considerar el fundamento de las medidas con arreglo a la interpretación de esta disposición hecha por el Órgano de Apelación, según la cual la disposición se infringe cada vez que los impuestos aplicados a los productos importados sean superiores a los aplicados a los productos nacionales similares (informe del Órgano de Apelación, *Canadá – Publicaciones*, página 24). La segunda oración del párrafo 2 del artículo III concierne a la discriminación fiscal entre productos directamente competidores o que pueden sustituirse directamente entre sí (una categoría más amplia que los "productos similares" de la primera oración).

Como consecuencia de la referencia cruzada al párrafo 1 del artículo III, se ha interpretado que la segunda oración del párrafo 2 del artículo III exige a la parte reclamante que demuestre que los productos importados y nacionales directamente competidores o que pueden sustituirse directamente entre sí no están sujetos a impuestos similares "de manera que se proteja la producción nacional". El Órgano de Apelación aclaró que el requisito "de manera que se proteja la producción nacional" "no es una cuestión de intenciones", sino de "la forma en que se aplica la medida de que se trata" (informe del Órgano de Apelación, *Japón – Bebidas alcohólicas II*, páginas 32-33). Al mismo tiempo, el Órgano de Apelación dijo en ese mismo asunto que "(s)i bien es cierto que el objeto de una medida quizá no puede evaluarse fácilmente, sin embargo su aplicación con fines de protección puede, la mayoría de las veces, discernirse a partir del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de

la medida" (informe del Órgano de Apelación, *Japón – Bebidas alcohólicas II*, página 34). Algunos han interpretado que esta referencia al "diseño, la arquitectura y la estructura reveladora" de la medida incluye necesariamente consideraciones relativas al fundamento de la misma.

El párrafo 4 del artículo III se refiere a las medidas de reglamentación interiores. No incluye una referencia cruzada al párrafo 1 del artículo III y, por lo tanto, el Órgano de Apelación ha dicho que "la determinación con respecto a si ha habido o no una infracción del párrafo 4 del artículo III no exige que se considere separadamente si una medida 'prote[ge] la producción nacional'" (informe del Órgano de Apelación, *CE – Banano III*, párrafo 216). El párrafo 4 del artículo III obliga a los Miembros de la OMC a otorgar a los productos importados un trato "no menos favorable" que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a todas las reglamentaciones nacionales. A su vez, se ha interpretado que un "trato no menos favorable" significa que "una medida modifica las condiciones de competencia en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados de que se trate" (informe del Órgano de Apelación, *Corea – Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 137).

En un asunto posterior, *CE – Amianto*, el Órgano de Apelación formuló dos declaraciones que se pueden interpretar en dos sentidos distintos acerca de la pertinencia del fundamento de la medida de conformidad con el párrafo 4 del artículo III. Por una parte, el Órgano de Apelación dijo que si existe un trato menos favorable del grupo de productos importados similares, "se protege", inversamente, al grupo de productos similares de origen nacional. Esto sugiere que, una vez que un reclamante ha demostrado que se han modificado las condiciones de competencia en detrimento de los productos importados (es decir, un "trato menos favorable"), no hay necesidad de demostrar por separado la intención proteccionista. Por otra parte, el Órgano de Apelación añadió que "un Miembro puede trazar distinciones entre productos que se haya constatado que son 'similares', sin que por ese solo hecho conceda al grupo de los productos importados 'similares' un 'trato menos favorable'" (informe del Órgano de Apelación, *CE – Amianto*, párrafo 100). Algunos han entendido que esta declaración permite hacer distinciones entre productos importados y nacionales que no están motivados por fines proteccionistas.

Otro instrumento que se ha utilizado en la solución de diferencias de la OMC para ayudar a distinguir las medidas no arancelarias admisibles de las no admisibles es un criterio de confrontación. Este criterio se ha utilizado en el contexto de la evaluación de la afirmación de un Miembro demandado de que su medida está justificada al amparo de las excepciones generales del artículo XX del GATT y en particular que la medida es "necesaria" para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales con arreglo al apartado (b).

Tal como ha explicado el Órgano de Apelación, la determinación de la "necesidad" entraña un proceso consistente en sopesar y confrontar que comienza con una evaluación de la importancia relativa de los intereses o valores promovidos por la medida impugnada e implica también una evaluación de otros factores, entre los cuales caben habitualmente la contribución de la medida al logro de los fines que persigue y la repercusión restrictiva de la

medida en el comercio internacional. Si en este análisis se llega a una conclusión preliminar de que la medida es necesaria, hay que confirmar este resultado comparando la medida con las posibles alternativas a ella que puedan tener efectos menos restrictivos. La carga de identificar alternativas menos restrictivas recae en la parte reclamante. Además, para que pueda considerarse alternativa, la medida debe permitir al Miembro demandado lograr el mismo nivel de protección y debe estar razonablemente al alcance (informe del Órgano de Apelación, *Brasil – Neumáticos recauchutados*, párrafos 143 y 156).

La pertinencia del fin de una medida para evaluar la discriminación y del criterio de confrontar para evaluar la "necesidad" se han tratado en tres diferencias recientes planteadas en el marco del Acuerdo OTC. Como se indica en la sección E.3, en el asunto *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor*, el Órgano de Apelación interpretó el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC en el sentido de que no prohíbe el efecto perjudicial a las importaciones que derive exclusivamente de una distinción reglamentaria legítima (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor*, párrafos 180-182).

En la teoría económica examinada en la sección B se han examinado varios métodos que pueden ayudar a identificar situaciones en las que puede ser más probable que los gobiernos empleen medidas no arancelarias por razones de competitividad más que por el propósito declarado de política pública.<sup>49</sup> Entre ellos figuran un análisis de la eficiencia e incidencia de la medida de que se trate, y el contexto sectorial y político más amplio que puede también informar la elección de una medida concreta.

En la sección B.1 se constató que, si se da por supuesto un objetivo concreto de política pública, se puede establecer una clasificación de diferentes medidas en función de su eficiencia económica. Los gobiernos que no utilizan la medida más eficiente<sup>50</sup> pueden estar sometidos a presiones institucionales y políticas que alientan la adopción de medidas por razones de competitividad. Por ejemplo, para dar seguridad a los consumidores sobre la presencia o ausencia de determinadas características de un producto, podría emplearse una prohibición o un sistema de etiquetado. Siempre que sus características no sean particularmente perjudiciales, este último es superior desde el punto de vista económico, ya que no limita artificialmente la elección de los consumidores. En la práctica, es posible que no siempre sea fácil determinar el instrumento más eficiente. Depende mucho de la preocupación de política pública concreta y de las condiciones del mercado y, por ello, resulta difícil establecer una clasificación general de medidas alternativas. Aunque las restricciones cuantitativas raras veces constituyen una política óptima, una prohibición de la importación puede resultar óptima si los costos de adquirir la información pertinente o los riesgos relacionados con el consumo del producto son extraordinariamente elevados.

La incidencia relativa de una medida de política pública en los consumidores y los productores en el país y en el extranjero también puede ser reveladora respecto de posibles razones basadas en la competitividad. Por ejemplo, en la sección B.2 se ha mencionado que el desplazamiento de los beneficios en una situación de deslocalización y negociación bilateral puede llevar a un gobierno a cambiar los impuestos ambientales, alejándolos de sus niveles

eficientes con objeto de maximizar el bienestar nacional, repartiéndose la carga entre los consumidores nacionales y los productores extranjeros. En la práctica, puede resultar difícil medir la incidencia de una política y en su lugar puede ser instructivo reunir pruebas sobre la demanda de una política pública con objeto de calcular la influencia relativa de los productores nacionales y situar en su debida perspectiva sus efectos en el comercio.<sup>51</sup>

Determinados rasgos del sector en cuestión, aunque no determinen mecánicamente la prevalencia de objetivos de competitividad, pueden dar un indicio de las circunstancias en que resultará más probable una política orientada a la competitividad que beneficie al sector. La literatura sobre la "protección a la venta" examinada en la sección B.1<sup>52</sup> han indicado que cuanto más presión ejerza y más organizado esté un sector, más probabilidades hay de obtener medidas proteccionistas. Otras características pertinentes del sector tienen que ver con el nivel de competencia y el comportamiento de los consumidores, expresados por ejemplo en el grado de penetración de las importaciones y el nivel de sensibilidad de la demanda a las variaciones de los precios, en el que los niveles más bajos están asociados a niveles más altos de protección.<sup>53</sup>

La nueva literatura sobre comercio, que pone de relieve las diferencias en las características de las empresas (teoría de las empresas heterogéneas), aportan más percepciones de los indicadores pertinentes.<sup>54</sup> Por ejemplo, en la sección B.2 se señaló que, incluso en sectores con una alta penetración de las importaciones (y, por lo tanto, una productividad más alta de las empresas extranjeras por término medio), puede existir no obstante un incentivo para aumentar la protección dependiendo de la distribución de los niveles de productividad entre las empresas nacionales. Las características de las empresas también pueden ayudar a determinar si la aplicación de medidas no arancelarias que impliquen aumentos de los costos fijos de entrada en el mercado podría estar relacionada con el predominio de grandes empresas organizadas en el sector antes que con un objetivo de política pública concreto.

Por último, en la sección B.2, se observó que un examen más minucioso del contexto político puede aportar ideas sobre los motivos por los que pueden utilizarse determinadas medidas no arancelarias en beneficio de grupos de interés de productores pese a su objetivo declarado de política pública. Por ejemplo, algunas MNA se prestan mejor a orientarse a seguidores políticos o tienen más probabilidades de persistir después de períodos electorales y, por lo tanto, de dar lugar a niveles más altos de apoyo político. En resumen, aunque los "indicadores" mencionados en la sección B no son desde luego exhaustivos ni pueden aportar una respuesta concluyente a la cuestión del verdadero fundamento de política de una MNA que afecte a intereses comerciales extranjeros, parece no obstante que este tipo de análisis podría utilizarse para colmar las lagunas de información que pueden aparecer cuando se examinan determinadas normas comerciales.

### (e) Retos de la ampliación de la cooperación

Mientras que los desafíos analizados *supra* exigen negociaciones, la cooperación internacional en materia de

medidas no arancelarias está resultando difícil por una serie de razones. Aquí se examinan esferas de preocupación concretas.

#### (i) Coherencia internacional

Como se menciona en la sección E.2, tanto el Acuerdo OTC como el Acuerdo MSF otorgan considerable prominencia a que los gobiernos observen normas internacionales. Además, de conformidad con el apartado (b) del párrafo 5 del artículo VI del AGCS, hasta la entrada en vigor de las disciplinas sobre reglamentación nacional, al determinar si las prescripciones son compatibles con los principios de necesidad, transparencia y objetividad, se tendrán en cuenta las normas internacionales de las organizaciones internacionales competentes que apliquen los Miembros. Estas disposiciones constituyen una característica única en la OMC: el reconocimiento de otras organizaciones internacionales. Sin embargo, las normas internacionales no son una panacea.

En primer lugar, existen diferencias entre los países en cuanto a las preferencias en materia de riesgos (valores) y los gustos. En la medida en que no existan efectos transfronterizos en esferas como las normas locales de protección del medio ambiente, asuntos laborales o calidad mínima de los productos, es posible que la armonización con normas internacionales no sea un objetivo realista o económicamente óptimo (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2005; Organización Mundial del Comercio (OMC), 2011). Si un país opta por observar una norma internacional que no logra completamente sus objetivos de política ni refleja totalmente sus preferencias nacionales, ese país puede soportar costos debido a la reglamentación inadecuada, o verse obligado a realizar otras intervenciones normativas a un costo adicional para cumplir sus objetivos.

En segundo lugar, es posible que el proceso de normalización internacional no funcione siempre de forma ideal, con el resultado de que no todas las normas se establecen igualmente. De hecho, en los debates celebrados en el marco de la labor ordinaria de la OMC se han planteado preocupaciones sobre la forma en que se elaboran realmente las normas tildadas (por los organismos que las elaboran o por ciertos Miembros que las utilizan) de "pertinentes" o "internacionales". Esas preocupaciones se refieren a cuestiones como la oportunidad de participar e influir en el proceso de elaboración de normas o las discrepancias sobre el contenido científico o técnico de las prescripciones estipuladas en la propia norma. Debido a la falta de capacidad de reglamentación, los países en desarrollo y menos adelantados pueden tener especiales problemas para influir en el proceso de elaboración de normas.<sup>55</sup>

En la esfera de las medidas sanitarias y fitosanitarias, como el Acuerdo reconoce explícitamente las instituciones internacionales de normalización, no se plantean cuestiones acerca de si son pertinentes o internacionales. Las normas sanitarias y fitosanitarias internacionales se elaboran a través de un proceso multilateral, en el que cada una de las tres instituciones de normalización adopta un enfoque diferente al respecto (véase más información sobre los diferentes enfoques en G/SPS/GEN/1115). No obstante, se han planteado preocupaciones similares sobre la participación y la influencia en relación con las actividades de normalización del Codex, la OIE y la CIPF. Por ejemplo,

teniendo en cuenta la información y los datos necesarios para el análisis científico de los riesgos, los países que cuentan con mayor capacidad para generar datos pueden estar en mejores condiciones de influir en los resultados de las instituciones internacionales de normalización (Jackson y Jansen, 2010).

Así pues, existe una "línea de tensión" entre, por una parte, la obligación legal (aunque con salvedades) de utilizar normas internacionales y, por otra, el hecho de que utilizar efectivamente una norma internacional "pertinente" no siempre es sencillo. La labor ordinaria de los Comités OTC y MSF y determinados aspectos de las negociaciones en curso en la Ronda de Doha se ven afectados por esta tensión.

Existe otra "tensión" potencial entre los principios y mecanismos de los Acuerdos MSF y OTC que favorecen la cooperación internacional y la convergencia normativa de las normas (incluso a través de la presunción de compatibilidad de las medidas nacionales que son conformes a las normas internacionales "pertinentes"), por un lado, y, por el otro, el derecho fundamental de los Miembros de la OMC, también reconocido en el GATT y en los Acuerdos MSF y OTC, de no utilizar normas internacionales – por considerarlas ineficaces o inapropiadas (por ejemplo, porque se desean normas más estrictas) – y de adoptar y aplicar sus propias normas nacionales. Es probable que la participación en la negociación de normas internacionales sea más eficaz cuando los participantes crean que las normas resultantes serán de hecho utilizadas por otros participantes. Si la soberanía de los Miembros puede justificar el derecho de apartarse de las normas internacionales existentes, la no aplicación legítima por algunos Miembros de las normas internacionales puede reducir el incentivo para la cooperación y la negociación internacionales de esas normas.

En la esfera de los servicios, si bien es cierto que existe un fuerte incentivo para establecer una presunción análoga a favor de normas internacionales, hay otros obstáculos importantes. Para empezar, las normas internacionales prevalecen menos en los servicios que en las mercancías. Hace unos 10 años, los observadores opinaban que "es poco probable que se elaboren normas internacionales válidas para la mayoría de los servicios en un futuro previsible" (Mattoo y Sauvé, 2003).  Ha cambiado algo desde entonces? Un factor es que puede que la deslocalización haya incentivado más al sector privado para elaborar normas comunes. Otro factor ha sido la creciente conciencia de la relación entre mercancías y servicios en las cadenas mundiales de valor. Dado que los servicios est n fuertemente incorporados en las mercancías,  podr a la omnipresencia de las normas internacionales sobre productos crear un incentivo para que los proveedores de servicios apoyen las normas internacionales? Se trata de cuestiones que una investigación más profunda podría aclarar.

Aparte del problema que plantea la elaboración de normas internacionales sobre servicios, existen también cuestiones relativas a la aplicabilidad de normas técnicas a los servicios, y la medida en que una disciplina comercial podría abarcar normas voluntarias, que pueden ser dictadas por instituciones de normalización no gubernamentales carentes de autoridad delegada.

La deferencia jurídica de la OMC con respecto a las normas internacionales promueve una forma de convergencia

multilateral. Esta convergencia permite a las partes en la OMC remitirse a normas elaboradas por otras organizaciones internacionales, aunque las prescripciones en las que se basan supongan una restricción del comercio, lo que mejora la coherencia internacional. No obstante, siguen existiendo los problemas reseñados *supra*, concretamente al decidir si una organización internacional concreta elabora normas internacionales "pertinentes".

## (ii) Normas privadas

El tema de las "normas privadas" se plantea en toda la labor ordinaria de la OMC en contextos tan diversos como el proteccionismo verde, la inocuidad de los alimentos y la responsabilidad social. Aunque algunos Miembros de la OMC consideran que este debate no tiene cabida en la OMC, otros tienen mucho interés en entablarlo. Las obligaciones enunciadas en los Acuerdos de la OMC obligan a los gobiernos, y únicamente los gobiernos pueden plantear demandas al amparo del sistema de solución de diferencias de la OMC. Si se considera que las normas privadas son no gubernamentales por definición, esto suscita al menos dos preguntas:  qu  responsabilidad tienen los gobiernos con respecto a las normas privadas? y  qu  papel desempeña – o debería desempeñar – la OMC a ese respecto?

Antes de examinar el marco jurídico y el papel de la OMC, es útil recordar por qué este tema ha sido objeto de debate en la Organización. Aunque se les asigne una naturaleza "voluntaria" (porque las imponen entidades privadas), las normas privadas pueden resultar *de facto* una condición necesaria para el acceso a los mercados aunque no las imponga la ley. La magnitud del efecto en el comercio dependerá del poder de mercado de las empresas que exijan la adhesión a la norma, as  como del número de esas empresas. De hecho, el efecto de una norma privada concreta, si está generalizada, podría ser mayor que el de una reglamentación gubernamental de un país más pequeño.

Además, una norma "voluntaria" que se utilice ampliamente puede ser precursora de la reglamentación gubernamental. Intervienen distintas entidades. Puede tratarse de empresas, de organismos no gubernamentales de normalización, de sistemas de certificación y/o de etiquetado,<sup>56</sup> así como de otras organizaciones no gubernamentales. Las prescripciones establecidas en las normas elaboradas por estos organismos atienden a una serie de preocupaciones percibidas o reales de los consumidores relacionadas con los productos (o los métodos de proceso y producción utilizados), que pueden obedecer a motivos ambientales, sociales o de inocuidad de los alimentos. Las preocupaciones planteadas en la OMC – principalmente por países en desarrollo – son que las prescripciones son *de facto* más estrictas que los reglamentos impuestos por los gobiernos, que est n proliferando y que no existe un recurso para someterlas a disciplinas.

El texto de los Acuerdos MSF y OTC contiene disciplinas que son pertinentes a las instituciones no gubernamentales.<sup>57</sup> En particular, ambos acuerdos imponen a los gobiernos la obligación de tomar "las medidas razonables que est n a su alcance" para lograr que las instituciones/entidades no gubernamentales existentes en su territorio cumplan las disposiciones pertinentes de los Acuerdos.

El Acuerdo MSF dispone que los Miembros de la OMC "elaborarán y aplicarán medidas y mecanismos positivos que

favorezcan la observancia de las disposiciones del [Acuerdo MSF] por las instituciones que no sean del gobierno central" – y que tomarán "las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio, ... cumplan las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo".<sup>58</sup> El Acuerdo OTC tiene una redacción similar.<sup>59</sup> No obstante, en el caso del Acuerdo OTC existe una diferencia. Contiene un anexo (el Anexo 3) dirigido específicamente a las instituciones con actividades de normalización. Este Anexo (el "Código de Buena Conducta") está abierto también a la aceptación de las instituciones no gubernamentales. Este aspecto es importante. Como se menciona en otra parte del presente informe, el texto del Acuerdo OTC – a diferencia del Acuerdo MSF – no se refiere explícitamente a ninguna institución internacional de normalización. Por lo tanto, depende de los gobiernos decidir, según cada caso, las normas que puedan constituir una base pertinente para la reglamentación en diferentes situaciones, lo que no excluye las normas establecidas por entidades no gubernamentales.

Así pues, una cuestión fundamental es el nivel de responsabilidad que tienen los gobiernos con respecto a lo que las instituciones no gubernamentales (de normalización) hacen en su territorio. Podría argumentarse que la cláusula de máximo empeño atribuye a los gobiernos un cierto grado de responsabilidad. Pero el alcance no es evidente: en el caso de algunos Miembros de la OMC, las normas privadas se consideran fuera del ámbito de las disciplinas de la OMC – y, en efecto, los Miembros de la Organización siguen divididos acerca de si las normas privadas están comprendidas jurídicamente en el ámbito del Acuerdo OTC y/o el Acuerdo MSF.

Dejando a un lado las cuestiones jurídicas, y admitiendo que en los comités pertinentes de la OMC se están expresando preocupaciones sobre el efecto de las normas privadas, ¿qué papel tendría que desempeñar la OMC – en el caso de que, realmente, debiera tener algún papel? – Cabe señalar que los tipos de cuestiones que se plantean en los debates sobre normas privadas no son ninguna novedad: giran en torno a asuntos como la elaboración inadecuada, el fundamento de una medida, la transparencia, la necesidad de referencias comunes (armonización), y la aceptación de que hacer las cosas de manera diferente no supone necesariamente la no conformidad (equivalencia). Pocas de estas cuestiones, por no decir ninguna, son fundamentalmente diferentes de las que se plantean en el contexto de las medidas MSF/OTC (reglamentos técnicos o procedimientos de evaluación de la conformidad).

En la esfera sanitaria y fitosanitaria, las delegaciones trabajan actualmente en el modo de mejorar el intercambio de información y de lograr una mayor comprensión y sensibilización de la forma en que las normas privadas se comparan o guardan relación con las normas elaboradas por las instituciones internacionales de normalización reconocidas (como las del Codex) y los reglamentos gubernamentales. La situación en la esfera de los OTC es algo diferente. El Acuerdo OTC no se refiere explícitamente a ninguna institución internacional de normalización reconocida. De hecho, los gobiernos basan frecuentemente la reglamentación en normas que han sido elaboradas por instituciones no gubernamentales, algunas de ellas con proyección internacional.<sup>60</sup> Los Miembros de la OMC han elaborado un conjunto perfeccionado de normas y procedimientos que ayudan a los organismos de

reglamentación y a los funcionarios encargados del comercio a aumentar la transparencia de las medidas MSF/OTC y asegurarse de que no afecten innecesariamente al comercio. Esas mismas normas, junto con la experiencia adquirida, pueden constituir también una buena orientación para la elaboración de normas privadas.

### *(iii) Disciplinas relativas a la reglamentación nacional en la esfera de los servicios*

La cuestión de cómo fortalecer de la mejor manera posible las disciplinas comerciales aplicables a los servicios sin restringir indebidamente las libertades nacionales en materia de reglamentación es un tema central que la comunidad multilateral no ha logrado resolver. El marco del AGCS se ha centrado principalmente en la negociación de compromisos de apertura de los mercados, dejando prácticamente intactos otros aspectos de la reglamentación y la práctica nacionales. No obstante, desde el establecimiento de la OMC en 1995, los Miembros de la Organización han lidiado con la cuestión de las disciplinas adicionales que son necesarias en relación con las licencias, los títulos de aptitud y las normas técnicas para lograr que no sean más gravosas de lo necesario para alcanzar objetivos de política legítimos. La omnipresencia de reglamentaciones en la esfera de los servicios ha hecho que sea esencial lograr que los compromisos sobre acceso a los mercados y trato nacional no resulten menoscabados por prácticas excesivamente gravosas o proteccionistas.

Siendo un complemento obvio del acceso a los mercados, ¿por qué le ha resultado tan difícil a la comunidad comercial multilateral concluir este conjunto de disciplinas? Una de las razones ha sido el debate sobre si esas disciplinas deben ser "sectoriales", y afectar únicamente a un sector concreto, u "horizontales", en el sentido de ser aplicables a todos los sectores de servicios. Los progresos realizados en 1998 con la concertación de las Disciplinas relativas a la Contabilidad han llevado a algunos Miembros de la OMC a concluir que las negociaciones "sectoriales" podrían ser una vía más práctica a seguir, ya que las disciplinas podrían modelarse en función de las características específicas del sector de que se trate. Otros han sostenido que un enfoque "horizontal" sería más eficiente, ya que el fundamento de la reglamentación y las razones para la transparencia, la objetividad y la imparcialidad en el proceso normativo son las mismas en todos los sectores de servicios.

Un examen más a fondo de esta cuestión indicaría que las deliberaciones sobre la forma y el alcance de las disciplinas ocultan una tensión más fundamental, a saber, la preocupación principal de que unas reglas comunes a nivel multilateral reduzcan la libertad de reglamentar para perseguir objetivos no comerciales en el sector de los servicios. Esto lleva a hacerse la siguiente pregunta: si los gobiernos han podido acordar disciplinas en materia OTC y MSF para asegurar que los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos relativos a las mercancías no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional, ¿por qué ha resultado mucho más difícil en la esfera de los servicios?

Una razón, aunque no es la única, puede haber sido la dificultad de diseñar una "prueba de necesidad" que dé cabida a la profundidad y variedad de reglamentación cautelar que los Miembros de la OMC al parecer desean mantener para los servicios. Las Disciplinas relativas a la Contabilidad, que no han entrado en vigor aún, contienen una

"prueba de necesidad", similar a la que figura en los Acuerdos OTC y MSF, que exige a los Miembros que se aseguren de que las medidas "no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo", facilitándose una lista ilustrativa de los objetivos. Esa prueba se concibió para dejar la opción de los objetivos a los Miembros, centrándose la disciplina en la necesidad de la medida utilizada para lograr su propósito declarado. Ahora bien, cabe tener presente que, a diferencia del caso de las medidas OTC y MSF, en los servicios no existe un "producto" que pueda ser sometido a muestreo, prueba e inspección sobre la base de métodos científicos. Así pues, llegar a un acuerdo sobre los criterios que serían apropiados para determinar y evaluar la necesidad podría ser inherentemente más difícil.

¿Podría utilizarse una "prueba de necesidad" de esa índole, o una variante de la misma, como la relativa a "restricciones encubiertas al comercio", en disciplinas sobre reglamentación nacional "horizontales"? En las negociaciones, no se ha logrado hasta ahora una armonía de criterios sobre esta cuestión. No obstante, un principio que se repite en los acuerdos comerciales es la prescripción de que la medida utilizada para lograr un objetivo legítimo determinado sea "la menos restrictiva del comercio que esté razonablemente disponible". Si existiera esa prueba, los gobiernos tendrían que evaluar, al adoptar reglamentos, si podrían utilizar una medida alternativa que pudiera igualmente alcanzar el objetivo de política elegido, pero que fuera menos restrictiva del comercio.

Persiste la incertidumbre entre algunos organismos de reglamentación acerca de si su autonomía para reglamentar resultaría restringida excesivamente por una prueba de necesidad. Por una parte, los proponentes del principio de necesidad han aducido que podría diseñarse una prueba que no pusiera en tela de juicio la necesidad de los objetivos de política elegidos, sino exclusivamente la necesidad de la medida utilizada. En los debates se han planteado muchas interrogantes, que guardan relación, por ejemplo, con los factores que han de considerarse al determinar lo que es "necesario" y lo que no lo es y si la aplicación de la prueba de necesidad debería también exigir el examen de si el objetivo de política es legítimo o no.

Por supuesto, el problema de disciplinar los efectos no deseados de la reglamentación no puede reducirse únicamente a la cuestión de la prueba de "necesidad". A pesar de más de diez años de negociaciones, queda mucho por hacer para mejorar la cooperación y la sensibilización entre los organismos de reglamentación, los responsables de formular políticas y los negociadores comerciales acerca de los vínculos entre las cuestiones de reglamentación y los principios comerciales. Existen también problemas de capacidad que han planteado dificultades a los negociadores para abordar cuestiones que no pertenecen al ámbito tradicional de la política comercial. Es posible que la creación de capacidad de reglamentación, en términos de la capacidad de las autoridades para formular y hacer cumplir normas apropiadas para la apertura del comercio de servicios, no sea un nuevo desafío, pero desde luego constituye un reto que la comunidad comercial multilateral tiene que abordar aún de forma sistemática y práctica.

Más allá de negociar nuevas disciplinas, sigue existiendo el problema de promover la armonización y el reconocimiento. Existe un vínculo obvio entre las normas multilaterales sobre

reglamentación nacional y los esfuerzos por armonizar y reconocer normas, títulos de aptitud, requisitos y procedimientos. La necesidad de disciplinas para restringir una reglamentación nacional excesivamente gravosa disminuiría evidentemente si las jurisdicciones evolucionaran hacia prácticas reglamentarias comunes o desarrollaran más mecanismos de reconocimiento. Estas consideraciones ponen en duda si se podrían utilizar normas internacionales en mayor medida en los servicios. Las normas internacionales comunes tendrían que establecerse a un nivel y de una manera que no favoreciera a los que tienen la mayor capacidad de influir en el proceso y los resultados. En su mayor parte, esta labor tendría que llevarse a cabo fuera de la OMC, que no es un foro para establecer normas.

#### *(iv) Principios favorables a la competencia para la reglamentación de los servicios*

Una característica exclusiva del AGCS es su promoción de la competencia tanto dentro como fuera de las fronteras. En cierto modo, al restringir las prácticas de reglamentación innecesariamente gravosas en materia de licencias y títulos de aptitud las disciplinas previstas en el párrafo 4 del artículo VI facilitan el acceso a los mercados y por ende promueven potencialmente la competencia. De hecho, habida cuenta de que la reglamentación nacional se aplicaría a los proveedores extranjeros y nacionales por igual, cualesquiera disciplinas aplicables del AGCS que surjan de estas negociaciones mejorarían efectivamente la exposición de los mercados a la libre competencia.

Más allá de la negociación de disciplinas sobre reglamentación nacional de conformidad con el párrafo 4 del artículo VI, que sólo se ocupa de un conjunto muy concreto de aspectos de reglamentación, está la cuestión de hasta dónde puede y debe llegar un acuerdo comercial en lo relativo a exigir la observancia de determinados principios favorables a la competencia. Esta pregunta ha tenido su respuesta más destacada en el sector de las telecomunicaciones, en el que se negoció un "Documento de Referencia" que incluía principios favorables a la competencia al que luego se adhirió un número considerable de Miembros de la OMC adjuntándolo en sus listas.

El Documento de Referencia, que establece principios de reglamentación favorables a la competencia en el sector de las telecomunicaciones, constituyó un logro importante del Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas de 1997. Ha contribuido a conformar el entorno reglamentario en este sector durante el pasado decenio al elaborar una serie de principios relativos a asuntos como salvaguardias de la competencia, garantías de interconexión, procesos de concesión de licencias transparentes y la independencia de las entidades de reglamentación en un texto negociado de común acuerdo. Cada gobierno que se ha adherido a la OMC desde que se celebraron las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas ha aceptado también esas disciplinas. Además, el hecho de que las obligaciones establecidas en el Documento de Referencia sean vinculantes ayuda a impulsar el programa de reformas internas para aplicar plenamente la apertura de este sector a la competencia.

La experiencia del Documento de Referencia brinda algunas lecciones interesantes sobre lo que pudieran ser algunos de los ingredientes fundamentales necesarios para facilitar un

acuerdo sobre la observancia de determinados principios favorables a la competencia. En primer lugar, existió una visión de política compartida sobre el sector afectado y sobre el papel que la reglamentación orientada al mercado podría desempeñar para mejorar la eficiencia, así como para lograr objetivos de equidad social. Por ejemplo, los responsables de la reglamentación convinieron en la necesidad de que los gobiernos controlasen al proveedor ya instalado dominante a fin de impedirle que incurriera en prácticas anticompetitivas.

En segundo lugar, el instrumento estableció un conjunto de entendimientos comunes que eran suficientemente amplios para permitir una diversidad de reglas y prácticas, y al mismo tiempo suficientemente específicos para hacer responsables a los gobiernos de una reglamentación favorable a la competencia transparente, objetiva e imparcial. En tercer lugar, los encargados de la reglamentación del sector participaron directamente en la negociación. Este aspecto fue importante porque se requería un conocimiento profundo del funcionamiento del mercado, de las fallas del mercado que tenían que subsanarse y de la forma en que podrían resolverse adecuadamente esos problemas. En cuarto lugar, el instrumento permitía la autoselección, ya que sólo entraba en vigor mediante su incorporación a la lista de compromisos específicos de un Miembro de la OMC. Hasta el momento, 82 Miembros (contando a los Estados miembros de la UE por separado) han adjuntado el Documento de Referencia a sus listas de compromisos.

El éxito del Documento de Referencia plantea la pregunta de si podría utilizarse un documento de esa índole en otros sectores. Los más evidentes serían los que comparten una estructura de mercado similar a la de los servicios de telecomunicaciones, en el que un proveedor principal – habitualmente un antiguo monopolio – controla la infraestructura o la red necesaria para el suministro de los servicios. En una situación así, el proveedor principal puede bloquear la entrada de nuevos participantes en el mercado al restringir el acceso a la infraestructura o la red, limitar la participación en el mercado pertinente mediante su control de instalaciones esenciales o el uso de una posición dominante en el mercado. Una acción colectiva para acordar un conjunto de principios de reglamentación favorables a la competencia sería por tanto necesaria para asegurar la igualdad de condiciones. Otra característica del mercado podría ser que el suministro de los servicios requiere recursos escasos, y la forma en que se asignan esos recursos determinaría si es posible o no la participación. Sectores como la energía, algunas formas de transporte, la gestión de desechos y del agua y los servicios postales y de mensajeros suelen compartir en mayor o menor grado algunas de estas características.

Para sectores como los mencionados, un instrumento que utilice principios de reglamentación similares a los que figuran en el Documento de Referencia podría ayudar a especificar las salvaguardias necesarias para impedir que un proveedor principal se dedique a prácticas anticompetitivas. Esos principios tendrían que ser aplicados por un organismo de reglamentación separada e independiente de cualquier proveedor de servicios en el mercado. Si bien es cierto que en teoría tales instrumentos podrían negociarse fuera del contexto de un acuerdo comercial, en la práctica existen razones de economía política que hacen que resulte necesaria a menudo la acción colectiva como parte de un trato comercial (véase la sección E.1.c)).

Un rasgo interesante del Documento de Referencia es que fue negociado por un grupo de Miembros no como anexo del AGCS, sino como un conjunto de principios que serían jurídicamente vinculantes sólo para los Miembros que lo suscribieran. Esta característica bastante exclusiva del Documento de Referencia permitió que una masa crítica de Miembros elaborara un conjunto de disciplinas sin tener que llegar a un consenso. El propio documento no tenía una condición jurídica concreta, pues sólo entraría en vigor para los Miembros que lo consignaran en sus listas, lo que es posible porque de conformidad con el artículo XVIII del AGCS los Miembros pueden contraer compromisos adicionales en sus listas de compromisos específicos. Sería interesante estudiar si un enfoque de esa índole podría utilizarse en el caso de las disciplinas sobre reglamentación nacional del párrafo 4 del artículo VI.

En virtud del artículo XVIII, los Miembros de la OMC podrán negociar compromisos con respecto a medidas que afecten al comercio de servicios que no constituyan limitaciones al acceso a los mercados y al trato nacional, incluidas las que se refieran a títulos de aptitud, normas o licencias. Por consiguiente, las disciplinas sobre reglamentación nacional podrían adoptarse como un compromiso adicional.

#### (f) Invertir en las instituciones

##### (i) *Apoyo a la creación de capacidad de reglamentación para el comercio de mercancías*

Incluso antes de que se estableciera la OMC, los países reconocían que las limitaciones de capacidad a nivel de instituciones de normalización, de infraestructura técnica y de elaboración de reglamentos en general eran motivo de preocupación para los países en desarrollo, y en especial para los menos desarrollados (PMA). La "asistencia técnica" figura en el orden del día de cada una de las reuniones de los Comités MSF y OTC, cuyas deliberaciones se han centrado en facilitar la aplicación de las disposiciones sobre asistencia técnica de los respectivos Acuerdos.

El Acuerdo OTC obliga a los Miembros de la OMC a asesorar a otros Miembros (en lo referente a asuntos OTC), en particular a los países en desarrollo Miembros, y a prestar asistencia técnica a otros Miembros (en lo referente a asuntos OTC). El texto del Acuerdo indica cómo la creación de instituciones u organismos de normalización o de evaluación de la conformidad y de un marco jurídico permitiría a los países en desarrollo Miembros cumplir las obligaciones dimanantes de la condición de miembros o participantes en sistemas internacionales o regionales de evaluación de la conformidad. El Acuerdo prevé asimismo que se preste asesoramiento en lo referente a las medidas que los productores de los países en desarrollo tengan que adoptar si quieren tener acceso a los sistemas de evaluación de la conformidad aplicados por instituciones gubernamentales o no gubernamentales. Existe también una obligación de carácter más general de dar prioridad a las necesidades de los PMA.

El Acuerdo MSF contiene disposiciones análogas relativas a asistencia técnica. Según dicho Acuerdo, los Miembros de la OMC convienen en facilitar la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo Miembros, de forma bilateral o por conducto de las organizaciones internacionales

competentes. La asistencia podrá adoptar la forma de asesoramiento, créditos, donaciones para que esos países puedan adaptarse y atenerse a las medidas sanitarias y fitosanitarias en sus mercados de exportación. Además, cuando sean necesarias inversiones sustanciales para que los países en desarrollo cumplan las prescripciones sanitarias o fitosanitarias en los mercados de exportación, los Miembros convienen en prestar la asistencia técnica necesaria para que los países en desarrollo Miembros puedan mantener y aumentar sus oportunidades de acceso al mercado.

#### Asistencia técnica en el ámbito OTC

El Comité OTC supervisa la aplicación de las disposiciones del Acuerdo relativas a la asistencia técnica (que figuran en el artículo 11), y su papel consiste esencialmente en el intercambio de información. La labor del Comité OTC muestra la necesidad de crear infraestructuras duraderas, tanto de carácter normativo como físico, que puedan sentar las condiciones adecuadas para la elaboración eficiente y eficaz de reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad. En particular, la falta de infraestructura técnica (o la insuficiencia de la infraestructura existente) impide a muchos países en desarrollo Miembros acceder a los mercados. En ocasiones, puede que no sea suficiente ponerse en conformidad con las normas: también es preciso estar en condiciones de demostrar que se cumple para fomentar la confianza en la calidad y la seguridad de los productos exportados.

La infraestructura de calidad, con inclusión de laboratorios y organismos de certificación acreditados, es esencial para la competitividad de los países en desarrollo. El Comité OTC ha alentado a los Miembros de la OMC a prestar cooperación técnica en el ámbito de la evaluación de la conformidad destinada específicamente a mejorar la infraestructura técnica (por ejemplo, metrología, pruebas, certificación y acreditación).

#### Asistencia técnica en el ámbito MSF

En su labor de supervisión de las disposiciones sobre asistencia técnica del Acuerdo MSF (que figuran en el artículo 9), el Comité MSF facilita el intercambio de información que permite a los Miembros de la OMC determinar las necesidades de asistencia técnica que puedan tener, y/o informar de las actividades de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria en las que participan. Entre las necesidades más apremiantes que ha puesto de relieve la labor del Comité MSF, aparte de los requisitos de información, destaca la elaboración de leyes y marcos normativos y el fortalecimiento institucional.

La necesidad de infraestructura física, incluidos los laboratorios, si bien es importante, no representa por lo general el obstáculo más grave a una aplicación adecuada del Acuerdo MSF. A este respecto, el Comité MSF sigue alentando a los Miembros a que presten asistencia técnica específica que responda a las necesidades identificadas de los Miembros. Las deliberaciones en el Comité MSF también han puesto de manifiesto la competencia técnica y científica y la financiación disponibles en otras organizaciones internacionales, haciendo hincapié al mismo tiempo en la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional (véase, por ejemplo, el documento G/SPS/GEN/875).

#### Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio

Para que el comercio sirva de motor del crecimiento y de instrumento para abordar la reducción de la pobreza, los países en desarrollo deben disponer de sistemas eficaces para controlar sus riesgos sanitarios y fitosanitarios y cumplir las normas internacionales. El control de los riesgos sanitarios y fitosanitarios redundará en beneficios de acceso a los mercados, así como en beneficios directos para los productores y los consumidores nacionales al reducir la prevalencia de plagas y enfermedades, aumentar la producción y mejorar la inocuidad de los alimentos. La mejora del cumplimiento de las normas MSF internacionales podrá también contribuir a mejorar la biodiversidad y la protección del medio ambiente. No obstante, habida cuenta de las limitaciones de capacidad, es posible que los países en desarrollo no cuenten con sistemas MSF adecuados. Para subsanar esos impedimentos, sobre todo en el sector público, se precisará un compromiso sostenido a largo plazo de financiación en los presupuestos públicos nacionales y por parte de los donantes a fin de garantizar unos niveles mínimos de capacidad, lo que finalmente tendrá efectos positivos en el acceso a los mercados, la salud de las personas y la protección del medio ambiente.

En 2002, reconociendo que las inversiones en capacidad sanitaria y fitosanitaria pueden aportar considerables beneficios, cinco organizaciones internacionales, a saber, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la OMC, establecieron conjuntamente el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC).<sup>61</sup> El FANFC es una asociación mundial que presta ayuda a los países en desarrollo a reforzar su capacidad para aplicar las normas, directrices y recomendaciones sanitarias y fitosanitarias internacionales, a fin de mejorar su situación en lo referente a la protección de la salud de las personas y los animales y la preservación de los vegetales, y su capacidad para poder lograr y mantener el acceso a los mercados y mantenerse en ellos. Su mandato consiste en: (i) sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia de la creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria, movilizar recursos, fortalecer la colaboración e identificar y divulgar buenas prácticas; y (ii) proporcionar ayuda y fondos para la formulación y la aplicación de proyectos orientados al cumplimiento de los requisitos sanitarios y fitosanitarios internacionales.

El FANFC desempeña un papel importante para facilitar el debate sobre programas e iniciativas de cooperación técnica anteriores, en curso y proyectados en materia sanitaria y fitosanitaria. Identifica temas transversales de interés para los interlocutores, los donantes y los beneficiarios y organiza consultas conjuntas a nivel mundial y regional para examinar esas cuestiones más a fondo. Entre los ejemplos de los trabajos del FANFC realizados con éxito en el pasado figuran las buenas prácticas de cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitaria y fitosanitaria, la utilización del análisis económico para fundamentar la adopción de decisiones en el ámbito de las MSF, los riesgos sanitarios y fitosanitarios y el cambio climático, los indicadores para medir el comportamiento de los sistemas sanitarios y fitosanitarios nacionales, los mecanismos regionales y nacionales de coordinación sanitaria y fitosanitaria, y las asociaciones

entre el sector público y el privado para promover la capacidad sanitaria y fitosanitaria. La mayor sensibilización en los países en desarrollo, en particular a nivel político y decisorio, acerca de la importancia del cumplimiento de las MSF y de la necesidad de realizar nuevas inversiones en esta esfera es otro tema central de la labor del FANFC.

Dado el éxito logrado por el FANFC en la esfera de la creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria, se han formulado algunas sugerencias de que el modelo del FANFC podría adoptarse también para abordar la aplicación de normas en la esfera de los OTC. Para que este enfoque funcionara, sería preciso que hubiera claridad, entre otras cuestiones, acerca de las normas internacionales específicas que serían pertinentes. Además, para poner en marcha y sostener una iniciativa de este tipo hacía falta una cantidad considerable de recursos. Ahora bien, las enseñanzas extraídas de la experiencia del FANFC indican que las actividades de creación de capacidad de esta índole pueden aportar beneficios económicos y sanitarios prácticos a los países de una forma eficiente.

### Creación de capacidad y normas internacionales

Al carecer de capacidad de reglamentación en las esferas OTC y MSF, los países en desarrollo y los menos adelantados pueden enfrentarse a problemas especiales en lo relativo a su participación en actividades de elaboración de normas internacionales. Fomentar la participación de los países en desarrollo en esos procesos es un paso fundamental para mejorar la capacidad de esos países de utilizar y adaptar normas internacionales. Hoy día, la participación práctica de los países en desarrollo en actividades de normalización sigue constituyendo un problema. Tan solo una proporción reducida de países en desarrollo están encargados de dirigir grupos de trabajo y comités técnicos, que es donde se lleva a cabo la labor detallada. Las instituciones de normalización y las organizaciones internacionales con actividades de normalización deben redoblar sus esfuerzos por fomentar el conocimiento del proceso de normalización y fortalecer la capacidad institucional de los países en desarrollo, y en particular de los PMA.

#### (ii) *Apoyo a la creación de capacidad de reglamentación para el comercio de servicios*

Dada la importancia que reviste la reglamentación para el buen funcionamiento de los mercados de servicios, las deficiencias de capacidad de reglamentación podrían realmente tener un efecto negativo en la apertura del comercio. Sin las seguridades que ofrece un aparato reglamentario que pueda identificar y corregir las fallas del mercado, podría haber fuertes reticencias a emprender reformas internas y a abrir los mercados al comercio internacional. Si no existe una capacidad de reglamentación para restringir las conductas anticompetitivas o aplicar una reglamentación cautelar eficaz, se plantea un riesgo de deterioro de la apertura del mercado, ya que es posible que los beneficios se transfieran solamente de los agentes nacionales a los extranjeros sin ninguna ganancia de eficiencia perceptible. Una mayor capacidad de reglamentación también podría contribuir a fomentar un mayor apoyo a la liberalización de los mercados al ofrecer seguridades de que el logro de objetivos de equidad social formaría parte del marco normativo. La mejora de la

capacidad también facilitaría la cooperación en materia de reglamentación, ya fuese mediante la negociación de disciplinas sobre reglamentación nacional, la elaboración de normas internacionales o las iniciativas sobre armonización y reconocimiento.

Así pues, arbitrar métodos para respaldar la creación de capacidad de reglamentación de forma que complemente la reforma y la elaboración de las políticas en materia de servicios es un desafío importante en el futuro. La OECD y el APEC han instaurado varios procesos para reunir a los funcionarios comerciales y los organismos de reglamentación. El Banco Mundial ha puesto en marcha una plataforma de conocimiento sobre servicios con la finalidad de establecer un foro de intercambio de conocimientos sobre experiencias de reglamentación y sus efectos, lo que incluiría información sobre los factores de éxito de los esfuerzos encaminados a ampliar el comercio de servicios y las políticas complementarias que pueden aplicarse para subsanar las fallas del mercado y las preocupaciones sobre las consecuencias distributivas. Un foro amplio como éste, aunque se centre en la cooperación internacional en la esfera de la reglamentación de los servicios, podría contribuir en gran medida a fomentar el comercio y el desarrollo.

En síntesis, ocuparse de los problemas de reglamentación en el comercio de servicios exige que se tomen otras medidas además de restringir las prácticas normativas opacas o indebidamente restrictivas. El desafío que plantea la reglamentación de los servicios para la apertura del comercio no debe considerarse únicamente en términos de reducción de la reglamentación, sino más bien en términos de lograr una mejor reglamentación – es decir, una reglamentación que permita lograr más eficazmente objetivos de política pública con la mínima distorsión del comercio. La labor encaminada a que los países puedan obtener esos resultados se encuentra todavía en un estado incipiente.

La comunidad de desarrollo podría prestar asistencia a dos reformas prioritarias en el marco de la iniciativa de "Ayuda para el Comercio". La primera consistiría en respaldar la creación de capacidad de reglamentación a fin de fortalecer la capacidad de las instituciones de reglamentación para identificar, elaborar y aplicar políticas que subsanen las fallas del mercado y llevar a cabo evaluaciones del impacto de la reglamentación. La segunda sería fomentar la cooperación internacional para hacer frente a los efectos de la reglamentación en terceros e intercambiar conocimientos sobre buenas prácticas. Esa labor no tiene que estar vinculada a las negociaciones comerciales, pero podría contribuir en gran medida a mejorar el clima en favor de la apertura del comercio de servicios. La OMC no cuenta con una ventaja comparativa concreta en asuntos de reglamentación, pero podría actuar en calidad de coordinador, como ya lo hace en el caso de otras muchas iniciativas relacionadas con la oferta, a fin de crear capacidad comercial.

## 5. Conclusiones

La presente sección tiene tres partes sustantivas que versan sobre la teoría, la práctica y los desafíos de la cooperación en materia de medidas no arancelarias. En la sección E.1 se presenta un marco teórico para entender el fundamento de la cooperación en materia de MNA en los acuerdos comerciales. Se indica que ese fundamento guarda relación

con la sustitución de políticas, así como con la ordenación de la producción internacional, la mejora de la transparencia, la limitación de los efectos de las MNA en la competencia y la utilización eficiente de las normas privadas. La solución del primer problema pasa por una integración superficial, pero las otras preocupaciones exigen a menudo formas de integración profunda.

En las secciones E.2 y E.3 se analiza la manera en que el sistema multilateral de comercio aborda las medidas no arancelarias. La observación de la práctica en las esferas de las MSF, los OTC y los servicios pone de relieve el modo en que se procura resolver los problemas señalados en la sección E.1 mediante la cooperación actual en la OMC. En particular, la búsqueda de una política eficiente se ve impulsada por el diálogo normativo a nivel multilateral (por ejemplo, mediante los trabajos de los comités en la esfera de las mercancías y mediante negociaciones en el ámbito de los servicios) y regional; por la elaboración y adopción de buenas prácticas de reglamentación; y mediante la elaboración y aplicación de normas internacionales. La sección E.3 se centra en la forma en que el marco jurídico de la OMC y su sistema de solución de diferencias han tratado los asuntos relativos a la utilización de MNA. Concretamente, se exponen los principales medios por los que las disciplinas de la OMC abordan el problema de distinguir las MNA legítimas de las medidas diseñadas con fines proteccionistas, así como la interpretación que se ha dado a esas disposiciones en diferencias concretas.

En la sección E.4 se ofrece una opinión especulativa (y no necesariamente exhaustiva) de lo que espera a la OMC en el ámbito de las medidas no arancelarias. Aunque el sistema multilateral de comercio ha elaborado varios medios de promover la integración profunda, sigue habiendo retos y oportunidades, entre otros los siguientes: (i) retos para el justo equilibrio entre los compromisos internacionales y la flexibilidad interna para establecer MNA y mejorar la transparencia, especialmente frente a los cambios económicos, sociales y ambientales; (ii) oportunidades para mejorar el mecanismo de solución de diferencias de la OMC mediante una mejor integración del análisis económico y jurídico en la determinación de la legitimidad de las MNA; (iii) mejoras en el proceso actual de elaboración de normas para adaptar el sistema de comercio a un mundo en rápida evolución en ámbitos como las normas privadas y la reglamentación nacional en la esfera de los servicios; (iv) la mejora de la cooperación mundial en materia de MNA, que difícilmente puede lograrse sin que se adopten medidas de gran calado para reforzar la capacidad de reglamentación de los países en desarrollo mediante acciones concretas.

## Notas finales

- 1 Sin embargo, conviene señalar una característica fundamental del enfoque de los acuerdos comerciales basado en el compromiso: a diferencia de la teoría de la relación de intercambio, que ofrece razones robustas para esperar que los acuerdos comerciales liberalicen el comercio, en la teoría del compromiso no hay ninguna presunción, en un sentido o en otro, acerca de si los acuerdos comerciales deberían aumentar o disminuir el comercio.
- 2 Los acuerdos internacionales suelen incluir disposiciones que pueden aplicarse a casos futuros sin referencia a casos específicos. Como esas disposiciones son de carácter general, deberían interpretarse para ser aplicables a nuevos casos particulares. En la literatura económica, esta indeterminación *ex ante* se denomina "contrato incompleto".
- 3 El Centro de Comercio Internacional ha elaborado un "Mapa de normas" que contiene información sobre 74 sistemas de normas privadas operativas en más de 160 países que abarcan más de 40 sectores económicos y grupos de productos. Se refieren principalmente a la agricultura (orgánica), los textiles y las flores, que son especialmente importantes para los países en desarrollo. Entre los ejemplos cabe citar la información sobre la distribución geográfica actual y potencial de las normas privadas como Fairtrade, el Forest Stewardship Council y la Carbon Trust Foot Printing Label. Este portal basado en la Web permite que los usuarios seleccionen normas sobre la base de criterios como la cobertura, los requisitos económicos y/o de calidad y el tipo de proceso de certificación. Aunque no es una base de datos exhaustiva, proporciona información útil. Se puede consultar en: [www.standardsmmap.org](http://www.standardsmmap.org).
- 4 Desde 1992 han surgido varios otros sistemas de normas voluntarias en los países desarrollados y en desarrollo. Aunque algunos son iniciativas privadas, otros son administrados por los gobiernos. Entre los ejemplos de sistemas gubernamentales están el Sistema de ordenación sostenible de los bosques en el Canadá, CERFLOR en el Brasil, la norma LEI en Indonesia, el Consejo de Certificación de la Madera de Malasia y el Sistema de explotación forestal sostenible y el Sistema Estadounidense de Arboricultura en los Estados Unidos.
- 5 Se puede obtener más información en: [www.fsc.org](http://www.fsc.org).
- 6 Auld *et al.* (2008); FSC y PEFC, información en línea.
- 7 La ISO está trabajando en un proyecto (ISO 14067) cuyo objeto es elaborar una norma internacional sobre la cuantificación y la comunicación de las emisiones de gases de efecto invernadero de las mercancías y los servicios. Además, el Instituto de Recursos Mundiales y el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible están trabajando en dos nuevas normas para la contabilidad y la comunicación de los gases de efecto invernadero de los productos y la cadena de suministro.
- 8 Ley N° 2010-788: Compromiso nacional para el medio ambiente.
- 9 El análisis relativo a las normas de calidad y las etiquetas se basa en el *Informe sobre el Comercio Mundial 2005* (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2005b), en que se hace un análisis detallado y exhaustivo de la cooperación mundial en materia de normas y de reglamentación.

- 10 Además de los artículos aquí enumerados, en el artículo XVII del AGCS los Miembros se comprometen mediante negociaciones, de acuerdo con las modalidades consignadas en sus listas, a otorgar un trato nacional a los servicios y a los proveedores de servicios extranjeros. En este caso, se trata el trato nacional como un acceso a los mercados negociado y no como un principio general de conducta, como se hace en el artículo III del GATT y en otros artículos enumerados.
- 11 El uso del término "discriminación" varía a veces de una disciplina a otra. Para los economistas, toda política que trata de manera diferente los productos es discriminatoria, independientemente de la legitimidad de la medida. Para los juristas, por otra parte, el término discriminación suele tener una connotación normativa y se limita a las situaciones en que una política trata en forma diferente los productos de manera incompatible con las normas de la OMC. En este análisis se usa la palabra "discriminación" en su sentido económico.
- 12 Una cuestión jurídica distinta es saber si estos tipos de preocupaciones pueden abordarse en el contexto de excepciones, como las contenidas en el artículo XX del GATT.
- 13 El APEC ha examinado, en particular, la aplicación del Acuerdo OTC y las buenas prácticas de reglamentación. El Subcomité sobre Normas y Conformidad del Comité de Comercio e Inversiones del APEC ha elaborado un documento que establece los principios que han de regir las buenas prácticas de reglamentación para mejorar el cumplimiento de las obligaciones sustantivas dimanantes del Acuerdo de la OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Este estudio, titulado "*Supporting the TBT Agreement with Good Regulatory Practice: Implementation Options for APEC Members*" ("Apoyar el Acuerdo OTC con buenas prácticas de reglamentación: Opciones de los Miembros del APEC para la aplicación"), se basa en el reconocimiento por parte del Comité OTC de la OMC de que las buenas prácticas de reglamentación pueden ser una contribución importante a la aplicación efectiva del Acuerdo OTC y a la reducción de los obstáculos técnicos al comercio innecesarios (G/TBT/W/350, 16 de marzo de 2012). La Secretaría de la OMC ha publicado un "Compendio de fuentes sobre buenas prácticas de reglamentación", G/TBT/W/341, 13 de septiembre de 2011.
- 14 G/TBT/26.
- 15 G/TBT/W/340.
- 16 Taller sobre cooperación en materia de reglamentación en la esfera de los OTC, 8-9 de noviembre de 2011. Véase: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/wkshop\\_nov11\\_e.zip](http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/wkshop_nov11_e.zip).
- 17 RAPEX (Sistema de alerta rápida para productos no alimentarios) es un sistema de alerta rápida de la UE para todos los productos de consumo, productos farmacéuticos y dispositivos médicos peligrosos que permite un rápido intercambio de información entre los Estados miembros de la UE sobre las medidas adoptadas para prevenir la comercialización o utilización de productos que suponen un grave riesgo para la salud o la seguridad de los consumidores.
- 18 G/TBT/W/340.
- 19 Informe del Presidente del Comité OTC sobre el Taller sobre cooperación en materia de reglamentación en la esfera de los OTC: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/docs\\_wkshop\\_nov11\\_e/chair\\_report\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/docs_wkshop_nov11_e/chair_report_e.pdf).
- 20 Véase: Acuerdo de Reconocimiento Mutuo del Equipo Eléctrico y Electrónico del APEC, [www.apec.org/](http://www.apec.org/).
- 21 La Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius (Codex), la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) de la FAO y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE).
- 22 Blind (2004); German Institute for Standardization (DIN) (2000); UK Department of Trade and Industry (DTI) (2005).
- 23 Párrafo 5 del artículo 2 del Acuerdo OTC y párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo MSF.
- 24 En el Acuerdo MSF se mencionan las siguientes organizaciones internacionales con actividades de normalización: la Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius (Codex), la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) de la FAO y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). En el Acuerdo OTC se ofrecen las definiciones de "norma" (Anexo 1, párrafo 2) y de "institución o sistema internacional" (Anexo 1, párrafo 4), pero no se menciona ninguna institución internacional con actividades de normalización en particular.
- 25 En la esfera de la evaluación de la conformidad, a menudo se señala la importancia de la "infraestructura en materia de calidad", que se vincula a la competitividad. Esta infraestructura incluye, por ejemplo, laboratorios adecuados y organismos de certificación acreditados. El Comité OTC ha alentado a los Miembros a prestar cooperación técnica en la esfera de la evaluación de la conformidad, con el objetivo específico de mejorar la infraestructura técnica, por ejemplo en materia de metrología, ensayo, certificación y acreditación. (Esta cuestión se examina también en la sección E.4.f.).
- 26 Por acreditación se entiende la "valoración independiente de los organismos de evaluación de la conformidad con arreglo a normas reconocidas para velar por su imparcialidad y competencia para realizar actividades específicas, como ensayos, calibraciones, inspecciones y certificaciones." (G/TBT/GEN/117; se puede obtener más información en [www.ilac.org](http://www.ilac.org) and [www.iaf.nu](http://www.iaf.nu)).
- 27 G/TBT/W/349, de fecha 13 de marzo de 2012.
- 28 Véanse las comunicaciones de los Miembros para el documento G/TBT/26.
- 29 Por zoonosis se entiende cualquier enfermedad o infección que se transmite naturalmente de los animales vertebrados a las personas (World Health Organization (WHO), 2012).
- 30 Decisiones y recomendaciones adoptadas por el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC desde el 1º de enero de 1995, G/TBT/1/Rev.10 (9 de junio de 2011); Procedimiento recomendado para la aplicación de las obligaciones en materia de transparencia establecidas en el Acuerdo MSF, G/SPS/7/Rev.3 (20 de junio de 2008).
- 31 Sistema de gestión de la información MSF, <http://spsims.wto.org/>; Sistema de gestión de la información OTC, <http://tbtims.wto.org/>.
- 32 También están comprendidas en esta categoría las medidas incompatibles con el trato NMF, que son las más severamente sancionadas por el AGCS. De hecho, si se excluyen las excepciones, la obligación relativa al trato NMF se aplica incondicionalmente a todos los servicios abarcados por el Acuerdo.
- 33 En Delimatsis (2008) y Krajewski (2008) puede encontrarse un análisis del establecimiento de una prueba de necesidad como la prevista en los Acuerdos OTC y MSF.

- 34 El artículo VII del AGCS permite las medidas en materia de reconocimiento siempre que existan las disposiciones apropiadas para que los demás Miembros puedan negociar la adhesión y/o lograr el reconocimiento de sus prescripciones y certificados, y que las medidas no constituyan un medio de discriminación o una restricción encubierta al comercio.
- 35 El informe del Grupo Especial que examinó el asunto *CE – Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos* se cita también como ejemplo de una situación en la que el trato diferente dado a los productos importados y nacionales no se consideró suficiente para constatar una infracción de la obligación de no discriminación establecida en el artículo III. En ese asunto, el Grupo Especial manifestó que no era evidente que el trato menos favorable se debiera al origen extranjero antes que a las diferencias observadas en cuanto a la inocuidad de los productos. (Véase el informe del Grupo Especial, *CE – Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafos 7.2509 y 7.2516; Marceau y Trachtman (2009)).
- 36 En el asunto *CE – Amianto*, el Órgano de Apelación constató que las preocupaciones y consideraciones en materia de reglamentación pueden desempeñar un papel en la aplicación de determinados criterios de "similitud" (es decir, las características físicas y las preferencias de los consumidores) y, por lo tanto, en la determinación de la similitud de conformidad con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.
- 37 Según el párrafo 3 del artículo 1 del Acuerdo OTC "todos los productos, comprendidos los industriales y los agropecuarios, quedarán sometidos a las disposiciones del presente Acuerdo". En cambio, el Acuerdo MSF tiene un alcance mucho más limitado, por lo que la designación de instituciones puede ser más apropiada en ese contexto.
- 38 Los principios que establece son los siguientes: 1) transparencia; 2) apertura; 3) imparcialidad y consenso; 4) eficacia y pertinencia; 5) coherencia; y 6) desarrollo. Los principios se exponen en su integridad en el documento G/TBT/1/Rev.10 (anexo B), de 9 de junio de 2011, página 50.
- 39 El Comité MSF estableció el grupo de trabajo *ad hoc* en octubre de 2008. Los Miembros del grupo de trabajo *ad hoc* sobre normas privadas relacionadas con cuestiones sanitarias y fitosanitarias son: Argentina, Australia, Belice, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Guatemala, Japón, México, Mozambique, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Sudáfrica, Tailandia, Taipei Chino, Unión Europea, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.
- 40 Otras actividades que se llevan a cabo en los Comités entre la distribución de las notificaciones y la presentación de una preocupación comercial específica pueden contribuir a la transparencia.
- 41 Sirva de ilustración el ejemplo de las prescripciones de notificación del artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, que invita a los Miembros a notificar medidas de otros Miembros cuyos efectos sean los de una subvención que no han sido notificadas. Pese a la obligación de los Miembros que consideren que en su territorio no existen medidas que deban notificarse de informar de ello por escrito a la Secretaría, sólo 78 países presentaron una notificación en 2009.
- 42 Véase, por ejemplo, el párrafo 10 del artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.
- Obsérvese que los Miembros también tienen la posibilidad de formular preguntas acerca de las notificaciones de otros Miembros, por ejemplo, si consideran que son incompletas.
- 43 Seis años o más para todos los países, salvo los 20 principales comerciantes.
- 44 Véase el documento WT/L/848 de la OMC.
- 45 Parte de la respuesta a esas preguntas depende obviamente de la cantidad de recursos que se pueda asignar al ejercicio de vigilancia.
- 46 El Comité del Comercio de Servicios también brinda a los Miembros la posibilidad de intercambiar información sobre experiencias y regímenes nacionales.
- 47 El nuevo portal permitirá, por ejemplo, que los usuarios accedan a toda la información sobre comercio, aranceles y MNA relacionados con una línea arancelaria determinada en una sola consulta. Toda esa información estaba almacenada anteriormente en distintos depósitos a los que se debía acceder por separado, en el supuesto de que pudieran consultarse en línea.
- 48 La decisión del Comité de Acceso a los Mercados sobre un "Marco para mejorar el cumplimiento de las prescripciones de notificación a la BID" [documento G/MA/239, de 4 de septiembre de 2009] facilita que la Secretaría ayude a los Miembros a presentar sus notificaciones sobre comercio y aranceles al permitir la utilización de otras fuentes oficiales pertinentes.
- 49 Los críticos de la "integración profunda" ponen en tela de juicio la capacidad de las organizaciones internacionales para formular estas determinaciones. Por ejemplo, Rodrik (2011) sostiene que la determinación de la legitimidad o ilegitimidad de las medidas comerciales debe emanar de deliberaciones informadas a nivel nacional, con inclusión de los importadores y los exportadores, a fin de equilibrar los intereses competidores de forma transparente.
- 50 Cabe tener presente que es muy posible que la medida más eficiente sea una medida discriminatoria si el origen de la externalidad está en el extranjero. También depende de que un gobierno tenga en cuenta solamente el bienestar nacional o también los intereses extranjeros. Estos últimos revestirían particular importancia en los casos en que se trate de externalidades transfronterizas. Como se menciona en la sección E.1, si varios países tienen intereses en común, la cooperación puede garantizar que se maximice el bienestar general.
- 51 Por ejemplo, Swinnen y Vandemoortele (2009) y Marette y Beghin (2010) sostienen que muchos normas públicas, por ejemplo, las relativas a los organismos genéticamente modificados, se introducen como consecuencia de exigencias de los consumidores, aunque sus efectos de restricción del comercio benefician también a algunos productores locales. Sin embargo, puede que no sea tarea fácil realizar incluso una evaluación de esa índole. Falvey y Berti (2009) presentan un marco teórico conciso que ilustra las dificultades que supone separar los intereses de los consumidores y los productores al determinar el nivel adecuado de reglamentación mínima de la calidad que se ocupe de las asimetrías de información que sufren los consumidores. Carpenter (2004) formula un modelo en el que las nuevas prescripciones sobre los productos parecen conferir una ventaja comercial a las empresas establecidas incluso si el organismo de reglamentación estaba motivado únicamente por preocupaciones de reputación y por un interés en atender a los consumidores.
- 52 Véase en particular también el recuadro B.4.

- 53 Aunque se suele creer que la protección debería aumentar con el coeficiente de penetración de las importaciones, este último resultado refleja la idea de sectores "sensibles". Una serie de textos, como Goldberg y Maggi (1999) y Gawande y Bandyopadhyay (2000), han logrado medir esas variables y confirmar empíricamente las conclusiones. Los últimos autores también ponen de relieve que estos tres factores (penetración de las importaciones, elasticidad de las importaciones y el hecho de que las ramas de producción estén organizadas políticamente o no) contribuyen considerablemente a explicar la pauta de protección y reducen la necesidad de analizar un conjunto más amplio de factores, como la composición de aptitudes de los empleados, los ingresos medios, las cuotas de mano de obra y la concentración geográfica, que se han empleado en las obras empíricas, sin que se deriven de teorías muy cohesionadas.
- 54 Fischer y Serra (2000) recalcan la importancia de analizar también las características de las empresas y los mercados extranjeros para poder comprender los incentivos de las empresas nacionales de presionar a favor de medidas proteccionistas y obtener una indicación de las ramas de producción que se enfrentan a una mayor presión de protección que otras. Un factor importante, por ejemplo, es la disponibilidad y el tamaño de mercados alternativos para los competidores extranjeros y el costo fijo vinculado con la producción en el marco de múltiples reglamentos sobre productos. En una prolongación de este enfoque, Marett y Beghin (2010) ponen de relieve una vez más la importancia de tener en cuenta la heterogeneidad de las empresas y las condiciones del mercado internacional. Los autores demuestran que un requisito más estricto sobre el producto comparado con una norma internacional tal vez no dé siempre lugar a proteccionismo, sino que incluso puede ser "antiproteccionista" si los productores extranjeros son más eficientes que los productores nacionales para subsanar la externalidad conexa.
- 55 En 2000, el Comité OTC acordó seis principios y procedimientos que deben observarse durante la elaboración de normas, guías y recomendaciones internacionales para la preparación de reglamentos técnicos, procedimientos de evaluación de la conformidad y normas. Esta Decisión del Comité ha sido tema de debate recientemente en el Comité y en el contexto del AMNA (G/TBT/1/Rev.10 (anexo B), 9 de junio de 2011, página 50).
- 56 Por ejemplo, FSC, MSC, etiquetado de la huella de carbono o asociaciones comerciales sectoriales (Florverde para las flores, BCI para el algodón, o, en el sector alimentario, la Global Food Safety Initiative (GFSI)). Véanse los ejemplos examinados en el recuadro E.2.
- 57 El Acuerdo OTC define una institución no gubernamental de la forma siguiente: "Institución que no sea del gobierno central ni institución pública local, con inclusión de cualquier institución no gubernamental legalmente habilitada para hacer respetar un reglamento técnico" (Acuerdo OTC, Anexo 1, párrafo 8). En el Acuerdo MSF se utiliza el término "entidad no gubernamental", pero no se define.
- 58 Acuerdo MSF, artículo 13 (Aplicación).
- 59 Acuerdo OTC, en particular el párrafo 1 del artículo 4; el párrafo 1 de los artículos 3 y 8 y el párrafo 2 del artículo 9 también son pertinentes.
- 60 Por ejemplo, los Miembros se han remitido frecuentemente a la ISO y a la CEI en el contexto de los OTC; esas dos instituciones tienen un carácter no gubernamental.
- 61 Puede consultarse más información sobre el FANFC en: <http://www.standardsfacility.org/sp/index.htm>.

## F. Conclusiones

En este informe se ha intentado que se comprendan mejor la función, la incidencia y los efectos de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios en el sistema multilateral de comercio del siglo XXI. Con el telón de fondo de los profundos cambios observados en la naturaleza de las corrientes comerciales y la estructura del comercio, las instituciones, las realidades sociales y ambientales, y las preferencias de los consumidores, en el informe se señalan los retos que plantean las MNA y las medidas relativas a los servicios por lo que respecta a la cooperación internacional y, específicamente, a la Organización Mundial del Comercio.

La gama de medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios es muy amplia y es imposible abarcarla en un solo informe. Por ello, se ha hecho un análisis general de esas medidas, centrando la atención en los obstáculos técnicos al comercio (OTC), las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y la reglamentación nacional en la esfera de los servicios.

Las medidas OTC/MSF interesan por igual a los productores, los comerciantes y los consumidores. También plantean problemas específicos relacionados con la transparencia. Una cuestión primordial es cómo abordar los efectos desfavorables de las medidas no arancelarias en el comercio sin obstaculizar los legítimos esfuerzos de los gobiernos por alcanzar objetivos de política pública tales como la protección de la salud pública. Una cuestión conexa es la función de la OMC y de otros órganos dedicados al comercio internacional en la promoción de la convergencia normativa como medio de reducir los obstáculos innecesarios al comercio. Estos problemas son muy similares a los que afrontan los Miembros de la OMC cuando deliberan sobre las disciplinas adicionales necesarias en el ámbito de la reglamentación nacional de los servicios para asegurar que esa reglamentación no sea más gravosa de lo necesario para alcanzar objetivos de política legítimos.

El análisis económico sirve para explicar algunos de los motivos por los que los gobiernos utilizan medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios. Ambos tipos de medidas pueden responder a objetivos de política pública legítimos, pero también pueden utilizarse con fines proteccionistas. Identificar las intenciones de un gobierno es una tarea intrínsecamente difícil, sobre todo en el caso de las medidas OTC/MSF y de la reglamentación nacional en la esfera de los servicios. Los aspectos económicos del bienestar y la economía política ayudan a explicar la utilización de medidas concretas. El análisis también muestra el modo en que los cambios que se han producido recientemente en el entorno comercial, como la ampliación del reparto mundial de la producción, el cambio climático y la importancia creciente de las preocupaciones de los consumidores en los países más ricos, influyen en la utilización de MNA. En este entorno más complejo pueden surgir circunstancias en las que haya divergencias entre los intereses de los productores y los consumidores acerca de la naturaleza de la medida identificada para promover un objetivo de política pública.

La evaluación de la incidencia de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios es difícil debido a las grandes lagunas en la información. Los datos son escasos debido a la naturaleza misma de esas medidas, que son diversas y en muchos casos difícilmente cuantificables. Además, el hecho de que los gobiernos carezcan de incentivo para facilitar la información lastra la recopilación de datos oficiales. En lo que se refiere a los servicios, se conocen los compromisos contraídos en materia de acceso a los mercados y trato nacional, pero se dispone de muy poca información sobre los regímenes efectivamente aplicados. Las limitaciones de los datos son particularmente acusadas en el caso de la reglamentación nacional, donde la ausencia de criterios que ayuden a identificar las medidas de reglamentación que tienen un efecto significativo en el comercio complica la situación.

En lo que respecta a las mercancías, la información procedente de fuentes oficiales no permite determinar

tendencias temporales en la frecuencia relativa de las diferentes medidas no arancelarias, a nivel mundial o regional. Lo que sí muestra es la prevalencia de medidas OTC/MSF en la incidencia global de las MNA. Como revelan algunas encuestas empresariales recientes, esas medidas también constituyen el principal motivo de preocupación para los exportadores en la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo. De esas encuestas se desprende asimismo que para los exportadores en general es más problemática la forma en que se aplican esas medidas que las propias medidas.

La incidencia de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios es solo uno de los elementos que es preciso considerar; el otro es su efecto de restricción del comercio. Los datos examinados en el informe confirman que las MNA distorsionan el comercio en forma significativa, y posiblemente aún más que los aranceles. No obstante, este resultado debe interpretarse con cuidado, porque no refleja la reciente transformación del comercio como resultado del desarrollo de las cadenas mundiales de suministro. Más concretamente, se ha constatado que en general las medidas OTC/MSF restringen el comercio de productos agropecuarios, en tanto que la existencia de normas suele tener un efecto positivo en el comercio de productos manufacturados, en particular en los sectores de alta tecnología. Además, es razonable prever que la armonización y el reconocimiento mutuo de normas conllevarán un aumento del comercio.

A fin de determinar los desafíos que suponen para la OMC las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios, en el informe se exponen las razones por las que conviene promover la cooperación internacional en relación con esas medidas. Según la teoría clásica, la sustitución de políticas es un problema fundamental que deben abordar las normas sobre las MNA en un acuerdo comercial. Una integración superficial en forma de normas sencillas en materia de transparencia, trato nacional y reclamaciones no basadas en una infracción (en virtud de las cuales un Miembro puede alegar que ha sido privado de una ventaja esperada debido a la acción de otro Miembro, aunque no se haya infringido ningún acuerdo de la OMC) remedia ese problema.

No obstante, la naturaleza cambiante del comercio internacional hace que surjan nuevas consideraciones de política que pueden crear la necesidad de formas de integración institucional más profundas. Asimismo, la creciente preocupación por las medidas OTC/MSF ha hecho que la cuestión de la convergencia normativa se plantee en la OMC, lo cual entraña problemas difíciles de resolver. En el informe se examinan las disciplinas del GATT y la OMC tal como se han interpretado en el marco de la solución de diferencias. Ese examen indica que las normas del GATT sobre las MNA en general están en consonancia con un enfoque de integración superficial, pero que los Acuerdos OTC y MSF promueven una integración más profunda.

A la luz del análisis económico y jurídico, en el informe se han señalado varios retos para la cooperación internacional y, más concretamente, para la OMC. En primer lugar, es preciso aumentar la transparencia de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios; a este respecto, la OMC, con sus múltiples mecanismos de transparencia, tiene una

función primordial que desempeñar. En segundo lugar, las actuales disciplinas de la OMC no siempre pueden establecer un equilibrio adecuado entre los compromisos en materia de política y la flexibilidad. Por ejemplo, los economistas abogan a favor de asignar más importancia a las reclamaciones no basadas en una infracción. Los juristas, por su parte, observan que en general los Miembros de la OMC no eligen ese camino y prefieren impugnar la MNA sobre la base de la norma específica que presuntamente haya infringido. En tercer lugar, se requieren criterios más eficaces para determinar la razón por la que se utiliza una medida, lo que podía lograrse con una mayor integración del análisis económico y el análisis jurídico.

En cuarto lugar, el mayor reparto mundial de la producción crea otros desafíos para el sistema multilateral de comercio, ya que requiere una integración más profunda. Cuando la interacción de las empresas que forman parte de una cadena de suministro implica una negociación bilateral sobre los precios de los insumos, las políticas que afectan a las condiciones de venta en una etapa dada también repercuten en los beneficios de los productores en todas las demás etapas. Esto significa que la cooperación internacional no debería limitarse al acceso a los mercados, sino que debería abarcar el conjunto más amplio de políticas que influyen en las condiciones de venta en todos los eslabones de la cadena de suministro. Además, el reparto mundial de la producción intensifica los efectos transversales y la complementariedad entre el comercio de mercancías y el de servicios. Cabe entonces preguntarse si esos efectos se tienen suficientemente en cuenta en el marco actual de negociación.

Hay otros problemas que atañen más específicamente a la cooperación en materia de medidas OTC/MSF y de reglamentación nacional. Para abordar los efectos desfavorables de esas medidas en el comercio, es necesario que haya convergencia normativa. Como se señala en el *Informe sobre el Comercio Mundial 2011*, parte de esa convergencia ocurre a nivel regional y parte a nivel multilateral, lo cual plantea la cuestión de la distribución óptima de funciones. El camino hacia la convergencia no es siempre fácil, ya que no se trata de una mera cuestión mecánica de formulación de políticas y pueden entrar en juego diferencias nacionales en cuanto a las preferencias y las prioridades sociales. El enfoque adoptado en los Acuerdos OTC y MSF, consistente en promover la adopción de normas internacionales, puede generar precisamente este tipo de tensiones.

Otra cuestión que se ha planteado es la de las normas del sector privado. Se ha expresado preocupación en relación con la función que puede tener el poder de mercado en la elaboración de normas privadas y con la posibilidad de que esas normas se conviertan en normas públicas obligatorias en las que puedan influir indebidamente grupos de interés. Parecería necesario aclarar el papel de los gobiernos y de la OMC con respecto a estas normas.

Las negociaciones sobre la reglamentación nacional en la esfera de los servicios previstas en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) han resultado muy difíciles de concluir. Una forma de disipar la preocupación por la autonomía en materia de reglamentación, que parece ser un escollo importante, sería definir una prueba de necesidad.

Por último, la creación de capacidad es fundamental para mejorar la cooperación internacional en materia de medidas OTC/MSF y de reglamentación nacional sobre servicios. En el ámbito de las medidas sanitarias y fitosanitarias, el éxito del Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio ha llevado a preguntarse si ese modelo podría reproducirse para la creación de capacidades relativas a la normalización, la infraestructura técnica y la elaboración de reglamentos en la esfera OTC. En cuanto a la reglamentación nacional de los servicios, es preciso reforzar la capacidad de los organismos de reglamentación a fin de que puedan determinar, formular y aplicar políticas que subsanen las fallas del mercado, evaluar el impacto de la reglamentación e intercambiar información sobre buenas prácticas.

El informe abarca mucho, pero en modo alguno aborda todas las cuestiones relacionadas con las medidas no arancelarias en el contexto de la cooperación internacional. Entre las cuestiones importantes que se tratan en el informe pero que no se examinan con gran detalle cabe mencionar las siguientes:

- En el informe se han presentado sólidos argumentos a favor del aumento de la transparencia en el ámbito de las medidas no arancelarias a nivel internacional, lo cual incluye unos procedimientos de notificación bien diseñados y debidamente respetados. No obstante, dado que la administración de las MNA puede ser tan importante como su diseño, cabe preguntarse si no sería posible adoptar un enfoque diferente para abordar los obstáculos administrativos por se.
- La proporción del comercio de bienes intermedios en el comercio total ha aumentado en las últimas décadas. ¿Cómo influye la fragmentación transfronteriza de la producción en los incentivos para aplicar medidas no arancelarias? ¿Cuáles son los efectos de esas medidas en el comercio a lo largo de las cadenas de valor?
- Parece haber una complementariedad cada vez mayor entre el comercio de mercancías y el comercio de servicios como consecuencia del reparto mundial de la producción. ¿Cuán pertinente es esa complementariedad? ¿Necesita un nuevo marco de análisis y nuevas formas de cooperación?
- Se afirma que las prácticas de reglamentación nacional se pueden mejorar considerablemente. ¿Qué efecto tendría esa mejora en la necesidad de una cooperación internacional?
- Las MNA son un "blanco móvil" y los elementos que las componen cambian constantemente. Algunas medidas, como las relacionadas con la protección de la propiedad intelectual, la contratación pública, las inversiones y las finanzas, no se examinan en el informe. ¿Qué desafíos plantean esas medidas para la OMC?
- Uno de los temas principales del presente informe es la reglamentación destinada a alcanzar objetivos de política pública. ¿Hasta qué punto están los gobiernos nacionales dispuestos a delegar su autonomía en ese ámbito en las instituciones internacionales?
- Gran parte de las actividades de los Comités MSF y OTC consiste en el intercambio de información, en particular

sobre prácticas óptimas. ¿En qué grado es eficaz ese intercambio como mecanismo de cooperación internacional, por ejemplo, para aumentar la transparencia o crear capacidad? En esos comités, el mecanismo para abordar las preocupaciones comerciales específicas va más allá del intercambio de información. ¿Contribuye ese mecanismo a solucionar conflictos? ¿Debería usarse como modelo en otros comités?

# Bibliografía

- Abel-Koch, J. (2010), "Endogenous Trade Policy with Heterogeneous Firms", Discussion Paper N° 93, Center for Doctoral Studies in Economics, University of Mannheim.
- Abrego, L., Perroni, C., Whalley, J. y Wigle, R. M. (2001), "Trade and environment: Bargaining outcomes from linked negotiations", *Review of International Economics* 9(3): 414-428.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2001), "Inefficient Redistribution", *American Political Science Review* 95(3): 649-661.
- Adlung, R. y Roy, M. (2009), "Turning Hills into Mountains? Current Commitments Under the General Agreement on Trade in Services and Prospects for Change", *Journal of World Trade* 39(6): 1161-1194.
- Ahn, J. B., Khandelwal, A. K. y Wei, S.-J. (2011), "The role of intermediaries in facilitating trade", *Journal of International Economics* 84(1): 73-85.
- Anders, S. M. y Caswell, J. A. (2009), "Standards as Barriers Versus Standards as Catalysts: Assessing the Impact of HACCP Implementation on U.S. Seafood Imports", *American Journal of Agricultural Economics* 91(2): 310-321.
- Anderson, S. P. y Schmitt, N. (2003), "Nontariff Barriers and Trade Liberalization", *Economic Inquiry* 41(1): 80-97.
- Ando, M. y Obashi, A. (2010), "The pervasiveness of non-tariff measures in ASEAN – evidences from the inventory approach", en M. Mikic (comp.), *Rising Non-Tariff Protectionism and Crisis Recovery*, Bangkok, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas (CESPAP).
- Andriamananjara, S., Dean, J. M., Feinberg, R. M., Ferrantino, M. J., Ludema, R. D. y Tsigas, M. (2004), "The Effects of Non-Tariff Measures on Prices, Trade, and Welfare: CGE Implementation of Policy-Based Price Comparisons", Office of Economics Working Paper N° EC2004-04-A, US International Trade Commission, Washington, D.C.
- Antràs, P. (2011), "Grossman-Hart (1986) Goes Global: Incomplete Contracts, Property Rights, and the International Organization of Production", NBER Working Paper N° 17470, National Bureau of Economic Research, Washington, D.C.
- Antràs, P. y Staiger, R. W. (2012a), "Offshoring and the Role of Trade Agreements", *American Economic Review* (de próxima aparición).
- Antràs, P. y Staiger, R. W. (2012b), "Trade Agreements and the Nature of International Price Determination", *American Economic Review: Papers & Proceedings* (de próxima aparición).
- Athey, S. y Schmutzler, A. (1995), "Product and Process Flexibility in an Innovative Environment", *Rand Journal of Economics* 26(4): 557-574.
- Auld, G., Gulbrandsen, L. H. y McDermott, C. L. (2008), "Certification Schemes and the Impacts on Forests and Forestry", *Annual Review of Environment and Resources* 33: 187-211.
- Babiker, M. H. (2005), "Climate Change Policy, Market Structure, and Carbon Leakage", *Journal of International Economics* 65(2): 421-445.
- Bacchetta, M., Richtering, J. y Santana, R. (2012), "How much light do WTO notifications shed on NTMs?", en O. Cadot y M. Malouche (comp.), *Non-Tariff Measures: A fresh look at trade policy's new frontier*, Washington, D.C. y Londres, Banco Mundial y Centre for Economic Policy Research.
- Bagwell, K. y Staiger, R. W. (1989), "The Role of Export Subsidies When Product Quality is Unknown", *Journal of International Economics* 27(1-2): 69-89.
- Bagwell, K. y Staiger, R. W. (1990), "A Theory of Managed Trade", *American Economic Review* 80(4): 779-795.
- Bagwell, K. y Staiger, R. W. (1999), "An Economic Theory of GATT", *American Economic Review* 89(1): 215-248.
- Bagwell, K. y Staiger, R. W. (2001), "Domestic Policies, National Sovereignty and International Economic Institutions", *Quarterly Journal of Economics* 116(2): 519-562.
- Bagwell, K. y Staiger, R. W. (2002), *The Economics of the World Trading System*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Bagwell, K., Mavroidis, P. C. y Staiger, R. W. (2002), "It's a Question of Market Access", *American Journal of International Law* 96(1): 56-76.
- Baier, S. L. y Bergstrand, J. H. (2009), "Bonus vetus OLS: A simple method for approximating international trade-cost effects using the gravity equation", *Journal of International Economics* 77(1): 77-85.
- Bajona, C. y Ederington, J. (2009), "Domestic Policies, Hidden Protection and the GATT/ WTO", documento de trabajo no publicado.
- Baldwin, Robert E. (1970), *Nontariff Distortions in International Trade*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Baldwin, Richard E. (2000), "Regulatory Protectionism, Developing Nations, and a Two-Tier World Trade System", CEPR Discussion Paper N° 2574, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Baldwin, Richard E. (2005), "Heterogeneous firms and trade: testable and untestable properties of the Melitz model", NBER Working Paper N° 11471, National Bureau of Economic Research, Washington, D.C.
- Baldwin, Richard E. (2008), "Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism", *Singapore Economic Review* 53(3): 449-478.
- Baldwin, Richard E. y Evenett, S. (comp.) (2010), *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*, Londres, Centre for Economic Policy Research.
- Baldwin, Richard E. y Robert-Nicoud, F. (2007), "Offshoring: General Equilibrium Effects on Wages, Production and Trade", NBER Working Paper N° 12991, National Bureau of Economic Research, Washington, D.C.
- Baldwin, Robert E., Cave, M. y Lodge, M. (2012), *Understanding regulation*, Oxford, Oxford University Press.
- Baller, S. (2007), "Trade effects of regional standards. A heterogeneous firms approach", Policy Research Working Paper N° 4124, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2008a), *A survey of non-tariff measures in East Asia and Pacific Region: Policy Research Report*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Banco Mundial (2008b), *Non-tariff measures on goods trade in the East African Community*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bannister, G. J. (1994), "Rent sharing in the multi-fibre arrangement: The case of Mexico", *Review of World Economics* 130(4): 800-827.

- Barrett, S. (1994), "Self-Enforcing International Environmental Agreements", *Oxford Economic Papers* 46(2): 878-894.
- Barrett, S. (1997), "The Strategy of Trade Sanctions in International Environmental Agreements", *Resource and Energy Economics* 19(4): 345-361.
- Barth, J. R., Caprio, G. y Levine, R. (2008), "Bank Regulations are Changing: For Better or Worse?", *Comparative Economic Studies* 50(4): 537-563.
- Barth, J. R., Marchetti, J. A., Nolle, D. E. y Sawangngoenyuan, W. (2006), "Foreign Banking: Do Countries' WTO Commitments Match Actual Practices?", documento de trabajo ERSD 2006-11, Organización Mundial del Comercio, Ginebra.
- Battaglini, M. y Coate, S. (2007), "Inefficiency in Legislative Policy-Making: A Dynamic Analysis", *American Economic Review* 97(1): 118-149.
- Battigalli, P. y Maggi, G. (2003), "International Agreements on Product Standards: An Incomplete-Contracting Theory", NBER Working Paper N° 9533, National Bureau of Economic Research, Washington, D.C.
- Beaulieu, E. y Gaisford, J. (2002), "Labour and Environmental Standards: the 'Lemons Problem' in International Trade Policy", *World Economy* 25(1): 59-78.
- Beghin, J. C. (2006), "Nontariff Barriers", Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) Working Paper N° 06-wp438, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University.
- Bernard, A. B., Grazi, M. y Tomasi, C. (2011), "Intermediaries in International Trade: Direct versus indirect modes of export", NBER Working Paper N° 17711, National Bureau of Economic Research, Washington, D.C.
- Bernard, A. B., Jensen, J. B., Redding, S. J. y Schott, P. K. (2010), "Wholesalers and Retailers in US Trade", *American Economic Review: Papers & Proceedings* 100(2): 408-413.
- Bhagwati, J. (1968), "More on the Equivalence of Tariffs and Quotas", *American Economic Review* 58(1): 142-146.
- Bhagwati, J. (1988), *Protectionism*, Cambridge, Massachussets, MIT Press.
- Bhagwati, J. y Ramaswami, V. K. (1963), "Domestic distortions, tariffs and the theory of optimum subsidy", *Journal of Political Economy* 71(1): 44-50.
- Birdsall, N. y Lawrence, R. Z. (1999), "Deep Integration and Trade Agreements: Good For Developing Countries", en I. Kaul, I. Grunberg y M. A. Stern (comp.), *Global Public Goods*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Blanchard, E. J. (2007), "Foreign direct investment, endogenous tariffs, and preferential trade agreements", *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 7(1).
- Blind, K. (2001), "The impacts of innovations and standards on trade of measurement and testing products: empirical results of Switzerland's bilateral trade flows with Germany, France and the UK", *Information Economics and Policy* 13(4): 439-460.
- Blind, K. (2004), *The Economics of Standards – Theory, Evidence, Policy*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar Publishing.
- Boccard, N. y Wauthy, X. (2005), "Enforcing Domestic Quality Dominance through Quotas", *Review of International Economics* 13(2): 250-261.
- Bodansky, D. (2010), "The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem", *American Journal of International Law* 104(2): 230-240.
- Bolwig, S. y Gibbon, P. (2009), "Counting Carbon in the Marketplace: Part I – Overview Paper", documento de trabajo no publicado.
- Bombardini, M. (2008), "Firm Heterogeneity and Lobby Participation", *Journal of International Economics* 75(2): 329-348.
- Bond, E. W. (1984), "International Trade with Uncertain Product Quality", *Southern Economic Journal* 51(1): 196-207.
- Bora, B., Kuwahara, A. y Laird, S. (2002), "Quantification of non-tariff measures", Policy Issues en International Trade and Commodities Study Series, N° 18, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra.
- Bordoff, J. E. (2009), "International Trade Law and the Economics of Climate Policy: Comment Evaluating the Legality and Effectiveness of Proposals to Address Competitiveness and Leakage Concerns", en L. Brainard y I. Sorkin (comp.), *Climate Change, Trade, and Competitiveness: Is a Collision Inevitable?*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Botteon, M. y Carraro, C. (1998), "Strategies for Environmental Negotiations: Issue Linkage with Heterogeneous Countries", en N. Hanley y H. Folmer (comp.), *Game Theory and Climate Change*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Bovenberg, A. L. y Goulder, L. H. (2002), "Environmental Taxation and Regulation", en A. J. Auerbach y M. Feldstein (comp.), *Handbook of Public Economics, Volume 3*, Amsterdam, North-Holland.
- Bown, C. P. y Tovar, P. (2011), "Trade Liberalization, Antidumping and Safeguards: Evidence from India's Tariff Reform", *Journal of Development Economics* 96(1): 115-125.
- Bown, C. P. y Trachtman, J. P. (2009), "Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres: A Balancing Act", *World Trade Review* 8(01): 85-135.
- Bradford, S. (2003), "Paying the price: Final goods protection in OECD Countries", *Review of Economics and Statistics* 85(1): 24-37.
- Brander, J. A. (1995), "Strategic Trade Policy", en G. M. Grossman y K. Rogoff (comp.), *Handbook of International Economics*, Amsterdam, North-Holland.
- Brander, J. A. y Spencer, B. J. (1985), "Export Subsidies and International Market Share Rivalry", *Journal of International Economics* 18(1-2): 83-100.
- Breinlich, H. y Criscuolo, C. (2011), "International trade in services: A portrait of importers and exporters", *Journal of International Economics* 84(2): 188-206.
- Brenton, P., Edwards-Jones, G. y Jensen, M. F. (2009), "Carbon Labelling and Low-income Country Exports: A Review of the Development Issues", *Development Policy Review* 27(3): 243-267.
- Broda, C., Limao N. y Weinstein, D. E. (2008), "Optimal Tariffs and Market Power: The Evidence", *American Economic Review* 98(5): 2032-2065.
- Brou, D. y Ruta, M. (2009), "A Commitment Theory of Subsidy Agreements", documento de trabajo no publicado.
- Bulow, J. I., Geanakoplos, J. D. y Klemperer, P. D. (1986), "Multimarket Oligopoly: Strategic Substitutes and Complements", *Journal of Political Economy* 93(3): 488-511.
- Böcker, A. y Hanf, C.-H. (2000), "Confidence lost and -partially- regained: consumer response to food scares", *Journal of Economic Behavior & Organization* 43(4): 471-485.
- Büthe, T. (2010), "Engineering Uncontestedness? The Origins and Institutional Development of the International Electrotechnical Commission (IEC)", *Business and Politics* 12(3): 1-62.

- Büthe, T. y Mattli, W. (2011), *The New Global Rulers The Privatization of Regulation in the World Economy*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Cadot, O., Disdier, A.-C. y Fontagné, L. (2010), "North-South Standards Harmonization and International Trade", CEPR Discussion Paper N° 8767, Center for Economic Policy Research, Londres.
- Cadot, O., Malouche, M. y Saez, S. (2012), *Streamlining Non-Tariff Measures: A Toolkit for Policymakers*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cafaggi, F. y Janczuk, A. (2010), "Private Regulation and Legal Integration: The European Example", *Business and Politics* 12(3): 1-40.
- Carpenter, D. P. (2004), "Protection without Capture: Product Approval by a Politically Responsive, Learning Regulator", *American Political Science Review* 98(04): 613-631.
- Casella, A. (2001), "Product Standards and International Trade: Harmonization through Private Coalitions?", *Kyklos* 54(2-3): 243-264.
- Cashore, B. (2002), "Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 15(4): 503-529.
- Caswell, J. A. y Mojduszka, E. (1996), "Using Informational Labeling to Influence the Market for Quality in Food Products", *American Journal of Agricultural Economics* 78(5): 1248-1253.
- Centro de Comercio Internacional (ITC) (2011), *Sri Lanka: Company Perspectives*, Ginebra, ITC.
- Chaney, T. (2008), "Distorted Gravity: the Intensive and Extensive Margins of International Trade", *American Economic Review* 98(4): 1707-1721.
- Chen, C., Yang, J. y Findlay, C. (2008), "Measuring the Effect of Food Safety Standards on China's Agricultural Exports", *Review of World Economics* 144(1): 83-106.
- Chen, M. (2003), "Factors Affecting the Adoption and Diffusion of XML and Web Services Standards for E-business Systems", *International Journal of Human-Computer Studies* 58(3): 259-279.
- Chen, M. X. y Mattoo, A. (2008), "Regionalism in standards: good or bad for trade?", *Canadian Journal of Economics* 41(3): 838-863.
- Chen, M. X., Otsuki, T. y Wilson, J. S. (2006), "Do Standards Matter for Export Success?", Policy Research Working Paper N° 3809, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Chen, N. y Novy, D. (2011), "Gravity, trade integration, and heterogeneity across industries", *Journal of International Economics* 85(2): 206-221.
- Chen, N. y Novy, D. (2012), "On the Measurement of Trade Costs – Direct vs. Indirect Approaches to Quantify Standards and Technical Regulations", documento de trabajo no publicado.
- Clougherty, J. A. y Grajek, M. (2008), "The impact of ISO 9000 diffusion on trade and FDI: A new institutional analysis", *Journal of International Business Studies* 39(4): 613-633.
- Coate, S. y Morris, S. (1995), "On the Form of Transfers to Special Interests", *Journal of Political Economy* 103(6): 1210-1235.
- Collins-Williams, T. y Wolfe, R. (2010), "Transparency as a Trade Policy Tool: the WTO's Cloudy Windows", *World Trade Review* 9(04): 551-581.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2006), *Measuring Restrictions on FDI in Services in Developing Countries and Transition Economies*, Ginebra, UNCTAD.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2010), *Non-tariff Measures: Evidence from Selected Developing Countries and Future Research Agenda*, Ginebra, UNCTAD.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2012), *Non-Tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries*, Ginebra, UNCTAD.
- Congressional Quarterly (2009), "Vehicle Trade-In Bill has Dual Goals: Fuel Efficiency, Aid to Auto Industry", Weekly Report, 15 de junio de 2009, Washington, D.C.
- Conway, P. y Nicoletti, G. (2006), "Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: measurement and highlights", OECD Economics Department Working Paper N° 530, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Conway, P., Janod, V. y Nicoletti, G. (2005), "Product Market Regulation in OECD Countries", OECD Economics Department Working Paper N° 419, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Copeland, B. R. (1990), "Strategic Interaction among Nations: Negotiable and Non-Negotiable Trade Barriers", *Canadian Journal of Economics* 23(1): 84-108.
- Copeland, B. R. y Mattoo, A. (2008), "The Basic Economics of Services Trade", en A. Mattoo, R. M. Stern y G. Zanini (comp.), *Handbook of International Trade in Services*, Oxford, Oxford University Press.
- Copeland, B. R. y Taylor, S. M. (1994), "North-South Trade and the Environment", *Quarterly Journal of Economics* 109(3): 755-787.
- Copeland, B. R. y Taylor, S. M. (2005), "Free Trade and Global Warming: A Trade Theory View of the Kyoto Protocol", *Journal of Environmental Economics and Management* 49(2): 205-234.
- Corden, W. M. (1974), *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford, Clarendon Press.
- Corfee-Morlot, J. y Hohne, N. (2003), "Climate Change: Long-Term Targets and Short-Term Commitments", *Global Environmental Change* 13(4): 277-293.
- Costinot, A. (2008), "A comparative institutional analysis of agreements on product standards", *Journal of International Economics* 75(1): 197-213.
- Crivelli, P. y Gröschl, J. (2012), "SPS Measures and Trade: Implementation Matters", documento de trabajo ERSD-2012-05, Organización Mundial del Comercio, Ginebra.
- Croome, J. (1996), *Reshaping the World Trading System: a History of the Uruguay Round*, Ginebra, Organización Mundial del Comercio.
- Daly, M. y Kuwahara, H. (1998), "The Impact of the Uruguay Round on Tariff and Non-Tariff Barriers", *The World Economy* 21(2): 207-234.
- Dam, K. (1970), *The GATT: Law and international economic organization*, Chicago, University of Chicago Press.
- De Bruijn, R., Kox, H. y Lejour, A. (2008), "Economic benefits of an Integrated European Market for Services", *Journal of Policy Modeling* 30(2): 301-319.
- De Frahan, B. H. y Vancauteren, M. (2006), "Harmonisation of food regulations and trade in the Single Market: evidence from disaggregated data", *European Review of Agricultural Economics* 33(3): 337-360.

- Deardorff, A. V. (1985), "Comparative Advantage and International Trade and Investment in Services", en R. M. Stern (comp.), *Trade and Investment in Services: Canada/U.S. perspectives*, Toronto, Ontario Economic Council.
- Deardorff, A. V. (2001), "International Provision of Trade Services, Trade, and Fragmentation", *Review of International Economics* 9(2): 233-248.
- Deardorff, A. V. y Stern, R. M. (1998), *Measurement of Nontariff Barriers*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- Deardorff, A. V. y Stern, R. M. (2008), "Empirical Analysis of Barriers to International Services Transactions and the Consequences of Liberalization", en A. Mattoo, R. M. Stern y G. Zanini (comp.), *Handbook of International Trade in Services*, Oxford, Oxford University Press.
- Dee, P. S. (2010), "International Student Movements and the Effects of Barriers to Trade in Higher Education Services", en C. Findlay y W. G. Tierney (comp.), *Globalisation and Tertiary Education in the Asia-Pacific: The Changing Nature of a Dynamic Market*, Singapur, World Scientific.
- Dee, P. S. y Ferrantino, M. J. (comp.) (2005), *Quantitative Methods for Assessing the Effects of Nontariff Measures and Trade Facilitation*, Singapur, Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y World Scientific.
- Delimatsis, P. (2008a), *International Trade in Services and Domestic Regulations. Necessity, Transparency and Regulatory Diversity*, Oxford, Oxford University Press.
- Delimatsis, P. (2008b), "Determining the Necessity of Domestic Regulations in Services -The Best is Yet to Come", *European Journal of International Law* 2 19(2): 365-408.
- Delimatsis, P. y Sauvé, P. (2010), "Financial Services Trade After the Crisis: Policy and Legal Conjectures", *Journal of International Economic Law* 13(3): 837-857.
- Demailly, D. y Quirion, P. (2006), "CO<sub>2</sub> Abatement, Competitiveness and Leakage in the European Cement Industry under the EU ETS: Grandfathering Versus Output-Based Allocation", *Climate Policy* 6(1): 93-113.
- Destler, I. M. (1986), *American Trade Politics: System Under Stress*, Washington, D.C., Peterson Institute of International Economics.
- Di Maria, C. y Werf, E. (2008), "Carbon Leakage Revisited: Unilateral Climate Policy with Directed Technical Change", *Environmental and Resource Economics* 39(1): 55-74.
- Dickinson, D. L. y Bailey, D. (2002), "Meat Traceability: Are U.S. Consumers Willing to Pay for It?", *Journal of Agricultural and Resource Economics* 27(2): 348-364.
- Disdier, A.-C. y Marette, S. (2010), "The Combination of Gravity and Welfare Approaches for Evaluating Nontariff Measures", *American Journal of Agricultural Economics* 92(3): 713-726.
- Disdier, A.-C., Fekadu, B., Murillo, C. y Wong, S. A. (2008), "Trade Effects of SPS and TBT Measures on Tropical and Diversification Products", ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issue Paper N° 12, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible, Ginebra.
- Disdier, A.-C., Fontagné, L. y Cadot, O. (2012), "North-South Standards Harmonization and International Trade", CEPR Discussion Paper N° 8767, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Disdier, A.-C., Fontagné, L. y Mimouni, M. (2008), "The Impact of Regulations on Agricultural Trade: Evidence from the SPS and TBT Agreements", *American Journal of Agricultural Economics* 90(2): 336-350.
- Dissanayaka, S. M., Kumaraswamy, M. M., Karim, K. y Marosszeky, M. (2001), "Evaluating outcomes from ISO 9000-certified quality systems of Hong Kong constructors", *Total Quality Management* 12(1): 29-40.
- Dixit, A., Grossman, G. M. y Helpman, E. (1997), "Common Agency and Coordination: General Theory and Application to Government Policy Making", *Journal of Political Economy* 105(4): 752-769.
- Dolan, C. y Humphrey, J. (2010), "Governance and Trade in Fresh Vegetables: The Impact of UK Supermarkets on the African Horticulture Industry", *Journal of Development Studies* 37(2): 147-176.
- Donnelly, W. A. y Manifold, D. (2005), "A Compilation of Reported Non-Tariff Measures: Description of the Information", Office of Economics Working Paper N° 2005-05-A, US International Trade Commission, Washington, D.C.
- Dulleck, U., Kerschbamer, R. y Sutter, M. (2011), "The Economics of Credence Goods: An Experiment on the Role of Liability, Verifiability, Reputation, and Competition", *American Economic Review* 101(2): 526-555.
- Eaton, J. y Grossman, G. M. (1986), "Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly", *Quarterly Journal of Economics* 101(2): 383-406.
- Ederington, J. (2001), "International Coordination of Trade and Domestic Policies", *American Economic Review* 91(5): 1580-1593.
- Ederington, J. (2002), "Trade and Domestic Policy Linkage in International Agreements", *International Economic Review* 43(4): 1347-1368.
- Ederington, J., Levinson, A. y Minier, J. (2005), "Footloose and Pollution-Free", *Review of Economics and Statistics* 87(1): 92-99.
- Engler, A., Nahuelhual, L., Cofré, G. y Barrena, J. (2012), "How far from harmonization are sanitary, phytosanitary and quality-related standards? An exporter's perception approach", *Food Policy* 37(2): 162-170.
- Essaji, A. (2010), "Trade Liberalization, Standards and Protection", *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 10(1).
- Evans, J. W. (1971), *The Kennedy Round in American Trade Policy. Twilight of the GATT?*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press.
- Evenett, S. J. (comp.) (2011), *Resolve Falters As Global Prospects Worsen: The 9th GTA Report*, Londres, Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Facchini, G., Van Biesebroeck, J. y Willmann, G. (2005), "Protection for Sale with Imperfect Rent Capturing", *Canadian Journal of Economics* 39(3): 845-873.
- Falvey, R. E. y Berti, K. (2009), "Does Trade Weaken Product Quality Standards?", The Globalisation and Development Centre, Working Paper N° 29, Bond University.
- Farrell, J. y Saloner, G. (1985), "Standardization, Compatibility, and Innovation", *Rand Journal of Economics* 16(1): 70-83.
- Farrell, J. y Saloner, G. (1988), "Coordination through Committees and Markets", *Rand Journal of Economics* 19(2): 235-252.
- Fassarella, L. M., Pinto de Souza, M. J. y Burnquist, H. L. (2011), "Impact of Sanitary and Technical Measures on Brazilian Exports of Poultry Meat", documento de trabajo no publicado.
- Feenstra, R. C. (1986), "Trade Policy with Several Goods and Market Linkages", *Journal of International Economics* 20(3-4): 249-267.

- Feenstra, R. C. y Lewis, T. R. (1991), "Distributing the Gains from Trade with Incomplete Information", *Economics & Politics* 3(1): 21-39.
- Feinberg, R. M. y Reynolds, K. (2007), "Tariff Liberalization and Increased Administrative Protection: Is There a Quid Pro Quo?", *World Economy* 30(6): 948-961.
- Ferrantino, M. J. (2006), "Quantifying the trade and economic effects of non-tariff measures", OECD Trade Policy Working Paper N° 28, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Ferrantino, M. J. (2012), "Using Supply Chain Analysis to Analyze the Costs of NTMs and the Benefits of Trade Facilitation", documento de trabajo ERSD 2012-02, Organización Mundial del Comercio, Ginebra.
- Findlay, Christopher y Warren, T. (comp.) (2000), *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*, Londres, Routledge.
- Fink, C. y Jansen, M. (2009), "Services provisions in regional trade agreements: stumbling blocks or building blocks for multilateral liberalization?", en Richard E. Baldwin y P. Low (comp.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fischer, R. y Serra, P. (2000), "Standards and Protection", *Journal of International Economics* 52(2): 377-400.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fliess, B. (2003), "Overview of Non-Tariff Barriers: Findings from Existing Business Surveys", OECD Trade Directorate/Trade Committee Working Paper N° 38, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Foletti, L. (2011), "Sanitary and phytosanitary measures: health protection or protectionism?", documento de trabajo no publicado.
- Fontagné, L., Guillin, A. y Mitaritonna, C. (2010), "Estimations of Tariff Equivalents for the Services Sectors", CEPII Working Paper N° 2011-24, Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, París.
- Fontagné, L., Mimouni, M. y Pasteels, J.-M. (2005), "Estimación de los efectos de los OTC y las MSF ambientales en el comercio internacional", *Integración & Comercio* N° 22(9): 9-41.
- Fontagné, L., Orefice, G., Piermartini, R. y Rocha, N. (2012), "Standards and margins of trade: firm level evidence", documento de trabajo (de próxima aparición), Organización Mundial del Comercio, Ginebra.
- Francois, J. y Hoekman, B. (2010), "Services Trade and Policy", *Journal of Economic Literature* 48(3): 642-692.
- Francois, J. y Woerz, J. (2008), "Producer Services, Manufacturing Linkages, and Trade", *Journal of Industry, Competition and Trade* 8(3-4): 199-229.
- Francois, J. y Wooton, I. (2001), "Market structure, trade liberalization and the GATS", *European Journal of Political Economy* 17(2): 389-402.
- Francois, J. y Wooton, I. (2010), "Market Structure and Market Access", *World Economy* 33(7): 873-893.
- Francois, J., Van Meijl, H. y Van Tongeren, F. (2003), "Trade Liberalization and Developing Countries Under the Doha Round", CEPR Discussion Paper N° 4032, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Fulponi, L. (2006), "Private voluntary standards in the food system: The perspective of major food retailers in OECD countries", *Food Policy* 31(1): 1-13.
- García Martínez, M. y Poole, N. (2004), "The development of private fresh produce safety standards: implications for developing Mediterranean exporting countries", *Food Policy* 29(3): 229-255.
- Gardner, R. N. (1956), *Sterling Dollar Diplomacy: The Origins and Prospects of Our International Economic Order*, Nueva York, McGraw Hill.
- Gawande, K. y Bandyopadhyay, U. (2000), "Is Protection for Sale? Evidence on the Grossman-Helpman Theory of Endogenous Protection", *Review of Economics and Statistics* 82(1): 139-152.
- Gawande, K., Krishna, P. y Olarreaga, M. (2005), "Lobbying Competition over Trade Policy", NBER Working Papers N° 11371, National Bureau of Economic Research, Washington, D.C.
- Gebrehiwet, Y., Ngqangweni, S. y Kirsten, J. F. (2007), "Quantifying the Trade Effect of Sanitary and Phytosanitary Regulations of OECD Countries on South African Food Exports", *Agrekon* 46(1): 23-40.
- Geraats, P. M. (2002), "Central Bank Transparency", *Economic Journal* 112(483): 532-565.
- Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005), "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy* 12(1): 78-104.
- German Institute for Standardization (DIN) (2000), *Economic Benefits of Standardization - Summary of results*, Berlín, DIN.
- Gervais, J.-P., Larue, B., Otsuki, T., Rau, M.-L., Shutes, K., Wieck, C. y Winchester, N. (2011), "New Data and Analysis on Non-tariff Measures in Agri-food Trade", paper prepared for presentation at the Agricultural & Applied Economics Association's 2011 AAEA & NAREA Joint Annual Meeting, Pittsburgh, Pennsylvania, 24-26 July 2011.
- Goldberg, P. K. y Maggi, G. (1999), "Protection for Sale: An Empirical Investigation", *American Economic Review* 89(5): 1135-1155.
- Goldberg, P. K. y Pavcnik, N. (2005), "Trade, wages, and the political economy of trade protection: evidence from the Colombian trade reforms", *Journal of International Economics* 66(2005): 75-105.
- Gootiiz, B. y Mattoo, A. (2009a), "Restrictions on Services Trade and FDI in Developing Countries", documento de trabajo no publicado.
- Gootiiz, B. y Mattoo, A. (2009b), "Services in Doha: What's on the Table?", *Journal of World Trade* 43(5): 1013-1030.
- Grajek, M. (2004), "Diffusion of ISO 9000 standards and international trade", WZB, Markets and Political Economy Working Paper N° SP II 2004-16, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Berlín.
- Gregory, R., Henn, C., McDonald, B. y Saito, M. (2010), "Trade and the Crisis: Protect or Recover", IMF Staff Position Note 2010/07, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Grossman, G. M. y Helpman, E. (1994), "Protection for Sale", *American Economic Review* 84(4): 833-850.
- Grunert, K. G. (2005), "Food quality and safety: consumer perception and demand", *European Review of Agricultural Economics* 32(3): 369-391.
- Grünfeld, L. A. y Moxnes, A. (2003), "The Intangible Globalization: Explaining the Patterns of International Trade and FDI in Services", NUI Working Paper N° 657, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo.

- Guibourg, G. (2001), "Interoperability and Network Externalities in Electronic Payments", Sveriges Riksbank Working Paper Series N° 126, Sveriges Riksbank, Estocolmo.
- Guillin, A. (2011), "Assessment of Tariff Equivalents for Services considering the Zero-Flows", documento de trabajo no publicado.
- Gulati, S. y Roy, D. (2007), "How Standards Drive Taxes: The Political Economy of Tailpipe Pollution", *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 7(1).
- Gulotty, R. (2011), "Political Fragmentation: Issue Specialization in International Economic Agreements", Conference Proceedings from the Sixth Annual Meeting of the International Political Economy Society, University of Wisconsin.
- Hammoudi, A., Hoffmann, R. y Surry, Y. (2009), "Food safety standards and agri-food supply chains: an introductory overview", *European Review of Agricultural Economics* 36(4): 469-478.
- Handley, K. (2011), "Exporting Under Trade Policy Uncertainty: Theory and Evidence", documento de trabajo no publicado.
- Handley, K. y Limao, N. (2010), "Trade and Investment under Policy Uncertainty: Theory and Firm Evidence", documento de trabajo no publicado.
- Hanson, G. H., Mataloni, R. J. J. y Slaughter, M. J. (2005), "Vertical Production Networks in Multinational Firms", *Review of Economics and Statistics* 87(4): 664-678.
- Harrington, W., Morgenstern, R. D. y Nelson, P. (2000), "On the accuracy of regulatory cost estimates", *Journal of Policy Analysis and Management* 19(2): 297-322.
- Helble, M., Shepherd, B. y Wilson, J. S. (2009), "Transparency and Regional Integration in Asia Pacific", *World Economy* 32(3): 479-508.
- Helpman, E. (2011), "Trade, FDI, and the Organization of Firms", *Journal of Economic Literature* 44(3): 589-630.
- Helpman, E. y Krugman, P. R. (1989), *Trade Policy and Market Structure*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Helpman, E., Melitz, M. J. y Yeaple, S. R. (2004), "Export Versus FDI with Heterogeneous Firms", *American Economic Review* 94(1): 300-316.
- Henn, C. y McDonald, B. (2011), "Protectionist Responses to the Crisis: Damage Observed in Product-Level Trade", IMF Working Paper N° 11/139, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Henson, S. (2008), "The Role of Public and Private Standards in Regulating International Food Markets", *Journal of International Agricultural Trade and Development* 4(1): 63-81.
- Henson, S. y Caswell, J. A. (1999), "Food safety regulation: an overview of contemporary issues", *Food Policy* 24(6): 589-603.
- Henson, S. y Humphrey, J. (2009), "Los efectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en la cadena alimentaria y en los procesos normativos públicos", Comisión del Codex Alimentarius, ALINORM 09/32/9D-Parte II, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, y Organización Mundial de la Salud, Roma.
- Henson, S. y Humphrey, J. (2010), "Understanding the complexities of private standards in global agri-food chains as they impact developing countries", *Journal of Development Studies* 46(9): 1628-1646.
- Henson, S. y Loader, R. (1999), "An Assessment of the Costs for International Trade", OECD Trade Committee Working Paper N° 99/8, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Henson, S. y Mitullah, W. (2004), "Kenyan Exports of Nile Perch: Impact of Food Safety Standards on an Export-Oriented Supply Chain", World Bank Policy Research Working Paper N° 3349, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Henson, S. y Reardon, T. (2005), "Private agri-food standards: Implications for food policy and the agri-food system", *Food Policy* 30(3): 241-253.
- Herguera, I. y Lutz, S. (1998), "Oligopoly and Quality Leapfrogging", *World Economy* 21(1): 75-94.
- Hindley, B. (1988), "Service Sector Protection: Considerations for Developing Countries", *World Bank Economic Review* 2(2): 205-224.
- Hiratsuka, D. (2005), "Vertical Intra-Regional Production Networks in East Asia: A Case Study of Hard Disk Drive Industry", Institute of Developing Economies Working Paper, Japan External Trade Organization, Chiba City.
- Hoekman, B. (1996), "Assessing the General Agreement on Trade in Services", en W. Martin y A. Winters (comp.), *The Uruguay Round and the Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hoekman, B. y Kostecki, M. M. (2001), *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford, Oxford University Press.
- Hoekman, B. y Nicita, A. (2011), "Trade Policy, Trade Costs, and Developing Country Trade", *World Development* 39(12): 2069-2079.
- Hoekman, B. y Primo Braga, C. A. (1997), "Protection and Trade in Services: A Survey", Policy Research Working Paper N° 1747, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hoekman, B. y Trachtman, J. P. (2010), "Continued suspense: EC-Hormones and WTO disciplines on discrimination and domestic regulation", *World Trade Review* 9(01): 151-180.
- Hoekman, B. y Zarrouk, J. (2009), "Changes in Cross-Border Trade Costs in the Pan-Arab Free Trade Area: 2001-2008", World Bank Policy Research Working Paper N° 5031, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hoekman, B., Mattoo, A. y Sapir, A. (2007), "The political economy of services trade liberalization: a case for international regulatory cooperation?", *Oxford Review of Economic Policy* 23(3): 367-391.
- Hoel, M. (1996), "Should a Carbon Tax be Differentiated Across Sectors?", *Journal of Public Economics* 59(1): 17-32.
- Hooker, N. H. (1999), "Food safety regulation and trade in food products", *Food Policy* 24(6): 653-668.
- Horn, H. (2006), "National Treatment in the GATT", *American Economic Review* 96(1): 394-404.
- Horn, H., Maggi, G. y Staiger, R. W. (2010), "Trade Agreements as Endogenously Incomplete Contracts", *American Economic Review* 100(1): 394-419.
- Houser, T. (2010), "Copenhagen, the Accord, and the Way Forward", Policy Brief 10-5, Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Howse, R. (2000), "Democracy, Science, and Free Trade: Risk Regulation on Trial at the World Trade Organization", *Michigan Law Review* 98(7): 2329-2357.
- Hudec, R. E. (1975), *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Nueva York, Praeger Publishers.
- Hudec, R. E. (1993), *Enforcing international trade law: the evolution of the modern GATT legal system*, Salem, New Hampshire, Butterworth Legal Publishers.

- Hudec, R. E. (1999), "GATT/WTO constraints on national regulation: requiem for an 'aim and effects' test", *International Lawyer* 32: 619-649.
- Hudec, R. E. (2003), "Science and 'Post-Discriminatory' WTO Law", *Boston College International and Comparative Law Review* 26(2): 185-195.
- Hummels, D. L., Ishii, J. y Yi, K.-M. (2001), "The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade", *Journal of International Economics* 54: 75-96.
- Hummels, D. L., Lugovskyy, V. y Skiba, A. (2009), "The trade reducing effects of market power in international shipping", *Journal of Development Economics* 89(1): 84-97.
- Hussey, K. y Kenyon, D. (2011), "Regulatory divergences: a barrier to trade and a potential source of trade disputes", *Australian Journal of International Affairs* 65(4): 381-393.
- Ismer, R. y Neuhoof, K. (2007), "Border Tax Adjustment: A Feasible Way to Support Stringent Emission Trading", *European Journal of Law and Economics* 24(2): 137-164.
- Jackson, J. H. (1989), *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Jackson, L. A. (2008), "Agricultural Trade and Climate Change", *Georgetown Journal of International Affairs* 9(1): 25-32.
- Jackson, L. A. y Jansen, M. (2010), "Risk assessment in the international food safety policy arena. Can the multilateral institutions encourage unbiased outcomes?", *Food Policy* 35(6): 538-547.
- Jaffe, A. B., Peterson, S. R., Portney, P. R. y Stavins, R. N. (1995), "Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?", *Journal of Economic Literature* 33(1): 132-162.
- Jaffee, S. y Henson, S. (2004), "Standards and Agro-food Exports from Developing Countries: Rebalancing the Debate", Policy Research Working Paper N° 3348, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Jaffee, S., Henson, S. y Rios, L. D. (2011), *Making the Grade: Smallholder Farmers, Emerging Standards, and Development Assistance Programs in Africa (A Research Program Synthesis)*, Report 62324-AFR, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Johnson, H. G. (1954), "Optimum Tariffs and Retaliation", *Review of Economic Studies* 21(2): 142-153.
- Johnson, R. C. y Noguera, G. (2012), "Accounting for intermediates: Production sharing and trade in value added", *Journal of International Economics* 86(2): 224-236.
- Jones, R. W. y Kierzkowski, H. (1990), "The Role of Services in Production and International Trade: A Theoretical Framework", en R. W. Jones y A. O. Krueger (comp.), *The Political Economy of International Trade: Essays in honor of R.E. Baldwin*, Oxford, Basil Blackwell.
- Jones, R. W. y Kierzkowski, H. (2000), "A Framework for Fragmentation", Discussion Paper N° 2000-056/2, Tinbergen Institute, Rotterdam.
- Jorgensen, J. y Schroder, P. (2008), "Fixed export cost heterogeneity, trade and welfare", *European Economic Review* 52(7): 1256-1274.
- Josling, T. E., Roberts, D. y Orden, D. (2005), "Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open Global System", *Journal of International Economic Law* 8(3): 793-802.
- Kalaitzandonakes, N., Marks, L. A. y Vickner, S. S. (2004), "Media Coverage of Biotech Foods and Influence on Consumer Choice", *American Journal of Agricultural Economics* 86(5): 1238-1246.
- Kalemli-Ozcan, S., Papaioannou, E. y Peydró J.-L. (2010), "What lies beneath the euro's effect on financial integration? Currency risk, legal harmonization, or trade?", *Journal of International Economics* 81(1): 75-88.
- Kalenga, P. (2012), "COMESA-EAC-SADC Tripartite Mechanism on Non-Tariff Barriers to Trade", documento de antecedentes para el Informe sobre el Comercio Mundial 2012.
- Kalinova, B., Palerm, A. y Thomsen, S. (2010), "OECD's FDI restrictiveness index: 2010 update", OECD Working Paper on International Investment N° 2010/3, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Katz, M. L. y Shapiro, C. (1985), "Network Externalities, Competition, and Compatibility", *American Economic Review* 75(3): 424-440.
- Katz, M. L. y Shapiro, C. (1986), "Product Compatibility Choice in a Market with Technological Progress", *Oxford Economic Papers* 38(Sup): 146-165.
- Katz, M. L. y Shapiro, C. (1994), "Systems Competition and Network Effects", *Journal of Economic Perspectives* 8(2): 93-115.
- Kee, H. L., Nicita A. y Olarreaga, M. (2009), "Estimating trade restrictiveness indices", *Economic Journal* 119(534): 172-199.
- Kemp, M. C. (1960), "The Mill-Bastable Infant-Industry Dogma", *Journal of Political Economy* 68(1): 35-67.
- Kimura, F. y Ando, M. (2005), "Two-Dimensional Fragmentation in East Asia: Conceptual Framework and Empirics", *International Review of Economics and Finance* 14(3): 317-348.
- Kimura, F. y Lee, H.-H. (2006), "The Gravity Equation in International Trade in Services", *Review of World Economics* 142(1): 92-121.
- Kommerskollegium (2010), *Arrangements to Avoid Technical Barriers to Trade*, Department for Trade Agreements and Technical Rules, National Board of Trade (Kommerskollegium), Estocolmo.
- Kono, D. (2006), "Optimal Obfuscation: Democracy and Trade Policy Transparency", *American Political Science Review* 100(3): 369-384.
- Koopman, R., Powers, W., Wang, Z. y Wei, S.-J. (2010), "Give Credit where Credit is Due: Tracing Value Added in Global Production Chains", NBER Working Paper N° 16426, National Bureau of Economic Research, Washington, D.C.
- Kovacs, K. F., Haight, R. G., McCullough, D. G., Mercader, R. J., Siegert, N. W. y Liebhold, A. M. (2010), "Cost of potential emerald ash borer damage in U.S. communities, 2009-2019", *Ecological Economics* 69(3): 569-578.
- Kox, H. y Lejour, A. (2005), "Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade", CPB Discussion Paper N° 49, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Amsterdam.
- Kox, H. y Nordås, H. K. (2007), "Services Trade and Domestic Regulation", OECD Trade Policy Working Paper N° 49, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Krajewski, M. (2008), "Article VI GATS (Domestic Regulation)", en R. Wolfrum, P.-T. Stoll y C. Feinäugle (comp.), *WTO-Trade in Services, Max Planck Commentaries on WTO Trade Law*, Martinus Nijhoff Publishers.
- Krishna, K. y Tan, L. H. (1992), "Rent-sharing in the multi-fibre arrangement: evidence from U.S.-Hong Kong trade in apparel", Policy Research Working Paper N° 1003, Banco Mundial, Washington, D.C.

- Krueger, A. O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review* 64(3): 291-303.
- Kuijper, P. J. (1995), "The Conclusion and Implementation of the Uruguay Round Results by the European Community", *European Journal of International Law* 6(2): 222-244.
- Kutas, G., Lindberg, C. y Steenblik, R. (2007), *Biofuels – At What Cost? Government support for ethanol and biodiesel in the European Union*, Global Subsidies Initiative Report, International Institute for Sustainable Development, Ginebra.
- Laffont, J.-J. (1999), "Competition, Information, and Development", en B. Pleskovic y J. E. Stiglitz (comp.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Laffont, J.-J. y Tirole, J. (1991), "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture", *Quarterly Journal of Economics* 106(4): 1089-1127.
- Laird, S. y Yeats, A. J. (1990), *Quantitative methods for trade-barrier analysis*, Nueva York, New York University Press.
- Lanz, R. y Miroudot, S. (2011), "Intra-Firm trade patterns determinants and policy implications", *Policy*, OECD Trade Policy Working Paper N° 114, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Latouche, K., Rainelli, P. y Vermersch, D. (1998), "Food safety issues and the BSE scare: some lessons from the French case", *Food Policy* 23(5): 347-356.
- Lawrence, R. Z. (1996), *Regionalism, multilateralism, and deeper integration*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Lehmann-Grube, U. (1997), "Strategic Choice of Quality When Quality is Costly: The Persistence of the High-Quality Advantage", *Rand Journal of Economics* 28(2): 372-384.
- Lennon, C. (2009), "Trade in Services and Trade in Goods: Differences and Complementarities", WIIW Working Paper N° 53, The Vienna Institute for International Economic Studies, Viena.
- Lennon, C., Mirza, D. y Nicoletti, G. (2009), "Complementarity of Inputs across Countries in Services Trade", *Annals of Economics and Statistics* 93/94: 183-205.
- Lerner, A. (1936), "The Symmetry between Import and Export Taxes", *Economica* 3(11): 306-313.
- Levy, P. I. (2003), "Non-tariff barriers as a test of political economy theories", en D. Mitra y A. Panagariya (comp.), *The Political Economy of Trade, Aid, and Foreign Investment Policies*, Amsterdam, Elsevier B.V.
- Li, Y. y Beghin, J. C. (2012), "A Meta-Analysis of Estimates of the Impact of Technical Barriers to Trade", *Journal of Policy Modeling* (de próxima aparición).
- Liebowitz, S. J. y Margolis, S. E. (1994), "Network Externalities: An Uncommon Tragedy", *Journal of Economic Perspectives* 8(2): 133-150.
- Lima, N. (2005), "Trade policy, cross-border externalities and lobbies: do linked agreements enforce more cooperative outcomes?", *Journal of International Economics* 67(1): 175-199.
- Lima, N. y Tovar, P. (2011), "Policy choice: Theory and evidence from commitment via international trade agreements", *Journal of International Economics* 85(2): 186-205.
- Lockwood, B. y Whalley, J. (2010), "Carbon Motivated Border Tax Adjustments: Old Wine in Green Bottles?", *World Economy* 33(6): 810-819.
- Lodefalk, M. (2010), "Servicification of Swedish manufacturing", *Kommerskollegium*, Estocolmo.
- Low, P. (1993), *Trading Free*, Nueva York, The Twentieth Century Fund Press.
- Low, P. y Yeats, A. J. (1994), "Non-Tariff Barriers and Developing Countries: Has the Uruguay Round Levelled the Playing Field?", Policy Research Working Paper N° 1353, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Low, P., Marceau, G. y Reinaud, J. (2011), "The Interface Between the Trade and Climate Change Regimes: Scoping the Issues", documento de trabajo ERSD 2011-01, Organización Mundial del Comercio, Ginebra.
- Maertens, M. y Swinnen, J. F. M. (2009), "Trade, Standards and Poverty: Evidence from Senegal", *World Development* 37(1): 161-178.
- Mafrá, I., Ferreira, I. M. P. L. V. O. y Oliveira, M. B. P. P. (2008), "Food authentication by PCR-based methods", *European Food Research and Technology* 227(3): 649-665.
- Maggi, G. y Rodríguez-Clare, A. (1998), "The Value of Trade Agreements in the Presence of Political Pressures", *Journal of Political Economy* 106(3): 574-601.
- Maggi, G. y Rodríguez-Clare, A. (2000), "Import Penetration and the Politics of Trade Protection", *Journal of International Economics* 51(2): 287-304.
- Maggi, G. y Rodríguez-Clare, A. (2007), "A Political-Economy Theory of Trade Agreements", *American Economic Review* 97(4): 1374-1406.
- Maggi, G. y Staiger, R. W. (2011), "The Role of Dispute Settlement Procedures in International Trade Agreements", *Quarterly Journal of Economics* 126(1): 475-515.
- Majone, G. (1994), "The rise of the regulatory state in Europe", *West European Politics* 17(3): 77-101.
- Mangelsdorf, A., Portugal Perez, A. y Wilson, J. S. (2012), "Food Standards and Exports: Evidence from China", World Bank Policy Research Working Paper N° 5976, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Manifold, D. (2002), "USITC Nontariff Measures Database: overview and preliminary findings", International Economic Review, US International Trade Commission, Washington, D.C.
- Marceau, G. y Trachtman, J. P. (2009), "Responding to National Concerns", en D. Bethlehem, D. McRae, R. Neufeld y I. Van Damme (comp.), *The Oxford Handbook of International Trade Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Marchetti, J. A. y Mavroidis, P. C. (2011), "The Genesis of the GATS (General Agreement on Trade in Services)", *European Journal of International Law* 22(3): 689-721.
- Marette, S. y Beghin, J. C. (2010), "Are Standards Always Protectionist?", *Review of International Economics* 18(1): 179-192.
- Markusen, J. R. (1976), "Production and Trade from International Common Property Resources", *Canadian Journal of Economics* 9(2): 309-319.
- Martimort, D. (2001), "Optimal Taxation and Strategic Budget Deficit Regime Under Switching Political", *Review of Economic Studies* 68(3): 573-592.
- Martinez, A., Mora, J. y Signoret, J. E. (2009), "The CoRe NTMs Database: A Compilation of Reported Non-Tariff Measures", Office of Economics Working Paper N° 2009-12A, US International Trade Commission, Washington, D.C.
- Marucheck, A., Greis, N., Mena, C. y Cai, L. (2011), "Product Safety and Security in the Global Supply Chain: Issues, Challenges and Research Opportunities", *Journal of Operations Management* 29: 707-720.

- Mathews, K. H., Bernstein, J. y Buzby, J. C. (2003), "International Trade of Meat/Poultry Products and Food Safety Issues", en J. C. Buzby (comp.), *International Trade and Food Safety*, Washington, D.C., United States Department of Agriculture.
- Matsuyama, K. (1990), "Perfect Equilibria in a Trade Liberalization Game", *American Economic Review* 80(3): 480-492.
- Mattoo, A. (2003), "Shaping Future Rules for Trade in Services: Lessons from the GATS", en T. Ito y A. O. Krueger (comp.), *Trade in Services in the Asia Pacific Region*, Chicago, University of Chicago Press.
- Mattoo, A. y Sauvé, P. (2003), "Domestic Regulation and Trade in Services: Looking Ahead", en A. Mattoo y P. Sauvé (comp.), *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*, Washington, D.C., Banco Mundial y Oxford University Press.
- Mattoo, A. y Sauvé, P. (2010), "The Preferential Liberalization of Services Trade", NCCR Trade Working Paper N° 2010/13, Swiss National Centre of Competence in Research, World Trade Institute, Berna.
- Mattoo, A., Subramanian, A., Van der Mensbrugghe, D. y He, J. (2009), "Reconciling Climate Change and Trade Policy", CGD Working Paper N° 189, Center for Global Development, Washington, D.C.
- Mayer, W. (1981), "Theoretical Considerations on Negotiated Tariff Adjustments", *Oxford Economic Papers* 33(1): 135-153.
- Mazzocchi, M., Lobb, A., Bruce Traill, W. y Cavicchi, A. (2008), "Food Scares and Trust: A European Study", *Journal of Agricultural Economics* 59(1): 2-24.
- McGuire, G. (2008), "Measuring and modelling restrictions on trade in service: a case of Asia-Pacific economic cooperation economies", en Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas (comp.), *Emerging Trade Issues for Policymakers in Developing Countries in Asia and the Pacific*, Bangkok, CESPAP.
- Meade, J. E. (1952), "External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation", *Economic Journal* 62(245): 54-67.
- Melitz, M. J. (2003), "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity", *Econometrica* 71(6): 1695-1725.
- Melitz, M. J. (2005), "When and How Should Infant Industries be Protected?", *Journal of International Economics* 66(1): 177-196.
- Meuwissen, M. P. M., Velthuis, A. G. J., Hogeveen, H. y Huirne, R. B. M. (2003), "Traceability and Certification in Meat Supply Chains", *Journal of Agribusiness* 21(2): 167-181.
- Miroudot, S., Lanz, R. y Ragoussis, A. (2009), "Trade in Intermediate Goods and Services", OECD Trade Policy Working Paper N° 93, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Mitchell, D. (2008), "A Note on Rising Food Prices", Policy Research Working Paper N° 4682, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Mitchell, M. F. y Moro, A. (2006), "Persistent Distortionary Policies with Asymmetric Information", *American Economic Review* 96(1): 387-393.
- Moenius, J. (2004), "Information versus Product Adaptation: The Role of Standards in Trade", International Business and Markets Research Center Working Paper, Kellogg School of Management, Northwestern University.
- Moenius, J. (2006), "Do National Standards Hinder or Promote Trade in Electrical Products", IEC Centenary Challenge Papers, Comisión Electrotécnica Internacional, Ginebra.
- Moore, M. O. (2011), "Implementing Carbon Tariffs: A Fool's Errand?", *World Economy* 34(10): 1679-1802.
- Moore, M. O. y Zanardi, M. (2011), "Trade Liberalization and Antidumping: Is There a Substitution Effect?", *Review of Development Economics* 15(4): 601-619.
- Motta, M., Thisse, J.-F. y Cabrales, A. (1997), "On the Persistence of Leadership or Leapfrogging in International Trade", *International Economic Review* 38(4): 809-824.
- Nelson, Phillip (1970), "Information and Consumer Behavior", *Journal of Political Economy* 78(2): 311-329.
- Nguyen-Hong, D. (2000), "Restrictions on Trade in Professional Services", Productivity Commission Staff Research Paper, AusInfo, Canberra.
- Nicoletti, G. y Mirza, D. (2004), "What is so special about services trade?", Research Paper N° 2004/02, University of Nottingham.
- Nicoletti, G. y Scarpetta, S. (2003), "Regulation, productivity and growth: OECD evidence", *Economic Policy* 18(36): 9-72.
- Nicoletti, G., Golub, S., Hajkova, D., Mirza, D. y Yoo, K.-Y. (2003), "Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment", OECD Economics Department Working Paper N° 359, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Nocke, V. y Yeaple, S. R. (2008), "Globalization and the Size Distribution of Multiproduct Firms", CEPR Discussion Paper N° DP6948, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Nordås, H. K. (2008), "Gatekeepers to consumer markets: the role of retailers in international trade", *International Review of Distribution, Retail and Consumer Research* 18(5): 449-472.
- Nordås, H. K. (2010), "Trade in goods and services: Two sides of the same coin?", *Economic Modelling* 27(2): 496-506.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2003), *Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services*, París, OCDE.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2005), *Looking Beyond Tariffs: The Role of Non-Tariff Barriers in World Trade*, París, OCDE.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2006), *Final Report on Private Standards and the Shaping of the Agro-Food System*, París, OCDE.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2009a), *Agricultural Policies in Emerging Economies: Monitoring and Evaluation*, París, OCDE.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2009b), "Methodology for Deriving the Services Trade Restrictiveness Index", documento de trabajo no publicado.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Banco Mundial et al. (2011), *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*, Roma y París, FAO y OCDE.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2012), "Zoonoses and veterinary public health (VPH)". Página consultada el 16 de abril de 2012, en la siguiente dirección: <http://www.who.int/zoonoses/en/>

- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2004), *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System: A WTO Secretariat Publication*, Ginebra, Organización Mundial del Comercio.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005a), *A Handbook on the GATS Agreement*, Ginebra, OMC.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005b), *Informe sobre el Comercio Mundial 2005: Análisis de los vínculos entre el comercio, las normas y la OMC*, Ginebra, OMC.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2006), *Informe sobre el Comercio Mundial 2006: Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC*, Ginebra, OMC.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2008), *Informe sobre el Comercio Mundial 2008: El comercio en un mundo en proceso de globalización*, Ginebra, OMC.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2010), *Informe sobre el Comercio Mundial 2010: El comercio de recursos naturales*, Ginebra, OMC.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2011a), *Examen de las Políticas Comerciales: Camboya*, Ginebra, OMC.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2011b), *Informe sobre el Comercio Mundial 2011: La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, Ginebra, OMC.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2009), *El comercio y el cambio climático*, Ginebra, OMC y PNUMA.
- Otsuki, T. y Wilson, J. S. (2004), "To spray or not to spray: pesticides, banana exports, and food safety", *Food Policy* 29(2): 131-146.
- Otsuki, T., Wilson, J. S. y Sewadeh, M. (2001), "Saving two in a billion: quantifying the trade effect of European food safety standards on African exports", *Food Policy* 26(5): 495-514.
- Pant, S. y Ravichandran, T. (2001), "A Framework for Information Systems Planning for e-business", *Logistics Information Management* 14(1/2): 85-98.
- Park, I. y Park, S.-C. (2011), "Regional Liberalisation of Trade in Services", *World Economy* 34(5): 725-740.
- Park, S.-C. (2002), "Measuring Tariff Equivalents in Cross-Border Trade in Services", KIEP Working Paper N° 02-15, Korea Institute for International Economic Policy, Seúl.
- Pauwelyn, J. (2007), "U.S. Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns: the Limits and Options of International Trade Law", NI Working Paper N° 07-02, Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, Duke University.
- Pelkmans, J. (2006), *European Integration: Methods and Economic Analysis*, Harlow, Pearson Education Limited.
- Pienaar, N. (2005), "Economic Applications of Product Quality Regulation in WTO Trade Agreements", Tesis doctoral, Department of Economics, Stockholm University.
- Ponte, S. y Gibbon, P. (2005), "Quality standards, conventions and the governance of global value chains", *Economy and Society* 34(1): 1-31.
- Porges, A. y Trachtman, J. P. (2003), "Robert Hudec and Domestic Regulation: The Resurrection of Aim and Effects", *Journal of World Trade* 37(4): 783-799.
- Porter, M. E. y Van der Linde, C. (1995), "Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship", *Journal of Economic Perspectives* 9(4): 97-118.
- Potipiti, T. (2006), "Import Tariffs and Export Subsidies in the WTO: A Small-Country Approach", documento de trabajo no publicado.
- Preeg, E. H. (1995), *Traders in a Brave New World: The Uruguay Round and the Future of the International Trading System*, Chicago, University of Chicago Press.
- Reardon, T. y Barrett, C. B. (2000), "Agroindustrialization, globalization, and international development. An overview of issues, patterns, and determinants", *Agricultural Economics* 23: 195-205.
- Reardon, T., Codron, J.-M., Busch, L., Bingen, J. y Harris, C. (1999), "Global Change in Agrifood Grades and Standards: Agribusiness Strategic Responses in Developing Countries", *International Food and Agribusiness Management Review* 2(3-4): 421-435.
- Rebeyrol, V. y Vauday, J. (2009), "Live or Let Die: Intra-Sectoral Lobbying on Entry", CES Working Paper N° 2008-36, Documents de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, Université Paris 1, París.
- Redding, S. J. (2010), "Theories of Heterogeneous Firms and Trade", NBER Working Paper N° 16562, National Bureau of Economic Research, Washington, D.C.
- Regan, D. H. (2003), "Further Thoughts on the Role of Regulatory Purpose Under Article III of the General Agreement on Tariffs and Trade: A Tribute to Bob Hudec", *Journal of World Trade* 37(4): 737-760.
- Regan, D. H. (2007), "The meaning of 'necessary' in GATT Article XX and GATS Article XIV: the myth of cost-benefit balancing", *World Trade Review* 6(03): 347-369.
- Reinaud, J. (2008), "Issues behind Competitiveness and Carbon Leakage: Focus on Heavy Industry", IEA Information Paper, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Agencia Internacional de Energía, París.
- Reinhardt, E. (1996), "Posturing parliaments: ratification, uncertainty, and international bargaining", tesis doctoral, Ciencias Políticas, Columbia University.
- Reyes, J.-D. (2011), "International Harmonization of Product Standards and Firm Heterogeneity in International Trade", Policy Research Working Paper N° 5677, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Robinson, J. A. y Torvik, R. (2005), "White elephants", *Journal of Public Economics* 89(2-3): 197-210.
- Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox*, Nueva York, W. W. Norton & Company.
- Roessler, F. (2003), "Beyond the Ostensible: A Tribute to Professor Robert Hudec's Insights on the Determination of the Likeness of Products Under the National Treatment Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade", *Journal of World Trade* 37(4): 771-781.
- Roessler, F. y Gappah, P. (2005), "A Re-Appraisal of Non-Violation Complaints Under the WTO Dispute Settlement Procedures", en P. F. J. Macrory, A. E. Appleton y M. G. Plummer (comp.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Nueva York, Springer.
- Rotemberg, J. J. y Saloner, G. (1988), "Tariffs vs Quotas with Implicit Collusion", *Canadian Journal of Economics* 22(2): 237-244.
- Roy, M., Marchetti, J. A. y Lim, H. (2007), "Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How Much Further than the GATS?", documento de trabajo ERSD-2006-07, Organización Mundial del Comercio, Ginebra.
- Rubin, O. D., Carriquiry, M. y Hayes, D. J. (2008), "Implied Objectives of U.S. Biofuel Subsidies", Center for Agricultural and Rural Development Working Papers N° 08-WO-459, Iowa State University.

- Rubin, P. H. (1975), "On the Form of Special Interest Legislation", *Public Choice* 21(1): 79-90.
- Santana, R. y Jackson, L. A. (2011), "Identifying non-tariff barriers: evolution of multilateral instruments and evidence from 62 years of disputes", documento de trabajo no publicado, Organización Mundial del Comercio, Ginebra.
- Santana, R. y Jackson, L. A. (2012), "Identifying Non-Tariff Barriers: Evolution of Multilateral Adjustments and Evidence from Disputes (1948-2011)", documento de trabajo no publicado, Organización Mundial del Comercio, Ginebra.
- Sathaye, J., Najam, A., Cocklin, C., Heller, T., Lecocq, F., Llanes-Regueiro, J., Pan, J. et al. (2007), "Sustainable Development and Mitigation", en B. Metz, O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave y L. A. Meyer (comp.), *Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schlueter, S. W., Wieck, C. y Heckeley, T. (2009), "Regulatory Policies in Meat Trade: Is There Evidence for Least Trade-distorting Sanitary Regulations?", *American Journal of Agricultural Economics* 91(5): 1484-1490.
- Schmitt, N. y Yu, Z. (2001), "Economies of scale and the volume of intra-industry trade", *Economics Letters* 74(1): 127-132.
- Schwellnus, C. (2007), "The Effect of Domestic Regulation on Services Trade Revisited", CEPII Working Paper N° 08/2007, Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, París.
- Shepherd, B. (2007), "Product Standards, Harmonization, and Trade: Evidence from the Extensive Margin", Policy Research Working Paper N° 4390, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Sidaoui, J., Ramos-Francia, M. y Cuadra, G. (2011), "Global Liquidity, Capital Flows and Challenges for Policymakers: The Mexican Experience", en Bank for International Settlements (comp.), *Capital flows, commodity price movements and foreign exchange intervention*, Basilea: 239-260.
- Sijm, J. P. M., Kuik, O. J., Patel, M., Oikonomou, V., Worrell, E., Lako, P., Annevelink, E. et al. (2004), *Spillover of Climate Policy: An Assessment of the incidence of Carbon Leakage and Induced Technological Change Due to CO2 Abatement Measures*, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, Report N° 500036002, La Haya.
- Smith, G. (2009), "Interaction of Public and Private Standards in the Food Chain", OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Paper N° 15, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Souza-Monteiro, D. y Caswell, J. A. (2004), "The Economics of Implementing Traceability in Beef Supply Chains: Trends in Major Producing and Trading Countries", Department of Resource Economics Working Paper N° 2004-6, University of Massachusetts.
- Spagnolo, G. (2001), "Issue Linkage, Credible Delegation, and Policy Cooperation", CEPR Discussion Paper N° 2778, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Spence, M. (1973), "Job Market Signaling", *Quarterly Journal of Economics* 87(3): 355-374.
- Staiger, R. W. (2012), "Non-tariff measures and the WTO", documento de trabajo ERSD 2012-01, Organización Mundial del Comercio, Ginebra.
- Staiger, R. W. y Sykes, A. O. (2009), "International Trade, National Treatment, and Domestic Regulation", *Journal of Legal Studies* 40(1): 149-203.
- Staiger, R. W. y Tabellini, G. (1987), "Discretionary Trade Policy and Excessive Protection", *American Economic Review* 77(5): 823-837.
- Stephenson, S. M. (1997), "Standards, Conformity Assessment and Developing Countries", Policy Research Working Paper N° 1826, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stigler, G. J. (1971), "The theory of economic regulation", *Bell Journal of Economics* 2(1): 3-21.
- Sturm, D. M. (2006), "Product Standards, Trade Disputes, and Protectionism", *Canadian Journal of Economics* 39(2): 564-581.
- Swann, G. P., Temple, P. y Shrumer, M. (1996), "Standards and Trade Performance: the UK Experience", *Economic Journal* 106(438): 1297 - 1313.
- Swinnen, J. F. M. y Maertens, M. (2009), "Standards, Trade and Developing Countries", documento de trabajo no publicado.
- Swinnen, J. F. M. y Vandemoortele, T. (2009a), "Are food safety standards different from other food standards? A political economy perspective", *European Review of Agricultural Economics* 36(4): 507-523.
- Swinnen, J. F. M. y Vandemoortele, T. (2009b), "Trade, Development, and the Political Economy of Public Standards", LICOS Discussion Paper N° 23609, Centre for Institutions and Economic Performance, K. U. Leuven.
- Swinnen, J. F. M. y Vandemoortele, T. (2011), "Trade and the Political Economy of Food Standards", *Journal of Agricultural Economics* 62(2): 259-280.
- Sykes, A. O. (1999), "The (Limited) Role of Regulatory Harmonization in the International Goods and Services Markets", *Journal of International Economic Law* 2(1): 49-70.
- Sykes, A. O. (2002), "Domestic regulation, Sovereignty, and Scientific Evidence Requirements: A Pessimistic View", *Chicago Journal of International Law* 3(353): 366-368.
- Sykes, A. O. (2003), "The Least Restrictive Means", *The University of Chicago Law Review* 70(403): 403-419.
- Sykes, A. O. (2006), "Domestic regulation, Sovereignty, and Scientific Evidence Requirements: A Pessimistic View", en G. Bermann y P. C. Mavroidis (comp.), *Trade and Human Health and Safety*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Temple, P. y Urga, G. (1997), "The competitiveness of UK Manufacturing: Evidence from Imports", *Oxford Economic Papers* 49(2): 207-227.
- Trachtman, J. P. (1998), "Trade and... problems cost-benefit analysis and subsidiarity", *European Journal of International Law* 9(1): 32-85.
- Trachtman, J. P. (2008), *The Economic Structure of International Law*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Trebilcock, M. J. y Howse, R. (1999), *The Regulation of International Trade*, Nueva York, Routledge (2ª ed.).
- Tullock, G. (1983), *Economics of Income Redistribution*, Boston, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.
- UK Department of Trade and Industry (DTI) (2005), "The Empirical Economics of Standards", Economics Paper N° 12, DTI, Londres.
- Van Beers, C. y Van den Bergh, J. C. J. M. (1997), "An Empirical Multi-Country Analysis of the Impact of Environmental Regulations on Foreign Trade Flows", *Kyklos* 50(1): 29-46.

- Van Tongeren, F., Beghin, J. C. y Marette, S. (2009), "A Cost-Benefit Framework for the Assessment of Non-Tariff Measures in Agro-Food Trade", OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Paper N° 21, OCDE, París.
- Van Tongeren, F., Disdier, A.-C., Komorowska, J., Marette, S. y Lampe, M. V. (2010), "Case Studies of Costs and Benefits of Non-Tariff Measures: Cheese, Shrimp and Flowers", OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Paper N° 28, OCDE, París.
- Van der Marel, E. y Shepherd, B. (2011), "Services trade, regulation, and regional integration: Evidence from sectoral data", documento de trabajo no publicado.
- Vancauteren, M. y Weiserbs, D. (2005), "Intra-European Trade of Manufacturing Goods: An Extension of the Gravity Model", Département des Sciences Économiques Working Paper N° 26, U. C. Louvain.
- Walsh, K. (2006), "Trade in Services: Does Gravity Hold? A Gravity Model Approach to Estimating Barriers to Services Trade", IIS Discussion Paper N° 183, The Institute for International Integration Studies, Dublín.
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A. y Johnsen, C. (1981), "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics", *Journal of Political Economy* 89(4): 642-664.
- Weitzman, M. L. (1974), "Prices vs. Quantities", *Review of Economic Studies* 41(4): 477-491.
- Whalley, J. y Chia, N. C. (1997), "A Numerical Example Showing Globally Welfare-Worsening Liberalization of International Trade in Banking Services", *Journal of Policy Modeling* 19(2): 119-127.
- Wilcox, C. (1949), *A Charter for World Trade*, Nueva York, MacMillan.
- Winham, G. (1986), *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Wolfe, R. (2003), "Regulatory Transparency, Developing countries and the WTO", *World Trade Review* 2(2): 157-182.
- Wolfe, R. (2005), "See you in Geneva? Legal (Mis) Representations of the Trading System", *European Journal of International Relations* 11(3): 339-365.
- Wolfe, R. (2012), "Protectionism and Multilateral Accountability During the Great Recession: Drawing Inferences from Dogs Not Barking", *Journal of World Trade* 46(4).
- Wölfl, A., Wanner, I., Kozluk, T. y Nicoletti, G. (2009), "Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries", OECD Economics Department Working Paper N° 695, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Yeung, K., Zhou, H., Yeung, A. C. L. y Cheng, T. C. E. (2012), "The impact of third-party logistics providers' capabilities on exporters' performance", *International Journal of Production Economics* 135(2): 741-753.
- Yi, K.-M. (2003), "Can Vertical Specialization Explain the Growth of World Trade?", *Journal of Political Economy* 111(1): 52-102.
- Yu, Z. (2000), "A model of substitution of non-tariff barriers for tariffs", *Canadian Journal of Economics* 33(4): 1069-1090.
- Zhang, Z. X. y Baranzini, A. (2004), "What Do We Know about Carbon Taxes? An Inquiry into Their Impacts on Competitiveness and Distribution of Income", *Energy Policy* 32(4): 507-518.
- Zhao, K., Xia, M. y Shaw, M. J. (2007), "An Integrated Model of Consortium-Based E-business Standardization: Collaborative Development and Adoption with Network Externalities", *Journal of Management Information Systems* 23(4): 247-271.

# Notas técnicas

## Composición de los grupos geográficos y de otro tipo

### Regiones

#### América del Norte

|          |         |                            |         |  |
|----------|---------|----------------------------|---------|--|
| Bermudas | Canadá* | Estados Unidos de América* | México* |  |
|----------|---------|----------------------------|---------|--|

Otros territorios de la región no especificados en otra parte (n.e.p.)

#### América del Sur y Central y el Caribe

|                                   |             |              |                                |                               |
|-----------------------------------|-------------|--------------|--------------------------------|-------------------------------|
| Antigua y Barbuda*                | Brasil*     | El Salvador* | Nicaragua*                     | San Vicente y las Granadinas* |
| Antillas Neerlandesas             | Chile*      | Granada*     | Panamá*                        | Santa Lucía*                  |
| Argentina*                        | Colombia*   | Guatemala*   | Paraguay*                      | Suriname*                     |
| Bahamas**                         | Costa Rica* | Guyana*      | Perú*                          | Trinidad y Tabago*            |
| Barbados*                         | Cuba*       | Haití*       | Rep. Bolivariana de Venezuela* | Uruguay*                      |
| Belice*                           | Dominica*   | Honduras*    | República Dominicana*          |                               |
| Bolivia, Estado Plurinacional de* | Ecuador*    | Jamaica*     | Saint Kitts y Nevis*           |                               |

Otros territorios de la región n.e.p.

#### Europa

|                        |                                      |                |               |                     |
|------------------------|--------------------------------------|----------------|---------------|---------------------|
| Albania*               | Croacia*                             | Grecia*        | Luxemburgo*   | República Checa*    |
| Alemania*              | Dinamarca*                           | Hungría*       | Malta*        | República Eslovaca* |
| Andorra**              | Eslovenia*                           | Irlanda*       | Montenegro*   | Rumania*            |
| Austria*               | España*                              | Islandia*      | Noruega*      | Serbia**            |
| Bélgica*               | Estonia*                             | Italia*        | Países Bajos* | Suecia*             |
| Bosnia y Herzegovina** | Ex República Yugoslava de Macedonia* | Letonia*       | Polonia*      | Suiza*              |
| Bulgaria*              | Finlandia*                           | Liechtenstein* | Portugal*     | Turquía*            |
| Chipre*                | Francia*                             | Lituania*      | Reino Unido*  |                     |

Otros territorios de la región n.e.p.

#### Comunidad de Estados Independientes (CEI)<sup>a</sup>

|              |                       |                        |              |  |
|--------------|-----------------------|------------------------|--------------|--|
| Armenia*     | Federación de Rusia** | Moldova, República de* | Turkmenistán |  |
| Azerbaiyán** | Georgia <sup>a</sup>  | República Kirguisa*    | Ucrania*     |  |
| Belarús**    | Kazajistán**          | Tayikistán**           | Uzbekistán** |  |

Otros territorios de la región n.e.p.

#### África

|               |                       |                |                          |              |
|---------------|-----------------------|----------------|--------------------------|--------------|
| Angola*       | Congo, Rep. Dem. del* | Guinea-Bissau* | Namibia*                 | Sudáfrica*   |
| Argelia**     | Côte d'Ivoire*        | Libia**        | Níger*                   | Sudán**      |
| Benin*        | Djibouti*             | Kenya*         | Nigeria*                 | Swazilandia* |
| Botswana*     | Egipto*               | Lesotho*       | República Centrafricana* | Tanzania*    |
| Burkina Faso* | Eritrea               | Madagascar*    | República de Liberia**   | Togo*        |
| Burundi*      | Etiopía**             | Malawi*        | Rwanda*                  | Túnez*       |
| Cabo Verde*   | Gabón*                | Mali*          | Santo Tomé y Príncipe**  | Uganda*      |
| Camerún*      | Gambia*               | Marruecos*     | Senegal*                 | Zambia*      |
| Chad*         | Ghana*                | Mauricio*      | Seychelles**             | Zimbabwe*    |
| Comoras**     | Guinea Ecuatorial**   | Mauritania*    | Sierra Leona*            |              |
| Congo*        | Guinea*               | Mozambique*    | Somalia                  |              |

Otros territorios de la región n.e.p.

#### Oriente medio

|                              |         |                      |                         |         |
|------------------------------|---------|----------------------|-------------------------|---------|
| Arabia Saudita, Reino de la* | Irán**  | Jordania*            | Omán*                   | Yemen** |
| Bahrein, Reino de*           | Iraq**  | Kuwait, Estado de*   | Qatar*                  |         |
| Emiratos Árabes Unidos*      | Israel* | República Libanesa** | República Árabe Siria** |         |

Otros territorios de la región n.e.p.

#### Asia

|                      |                   |                |                      |             |
|----------------------|-------------------|----------------|----------------------|-------------|
| Afganistán**         | Fiji*             | Macao, China*  | Palau                | Timor-Leste |
| Australia*           | Filipinas*        | Malasia*       | Papua Nueva Guinea*  | Tonga*      |
| Bangladesh*          | Hong Kong, China* | Maldivas*      | Rep. Dem. Pop. Lao** | Tuvalu      |
| Bhután**             | India*            | Mongolia*      | Samoa*               | Vanuatu**   |
| Brunei Darussalam*   | Indonesia*        | Myanmar*       | Singapur*            | Viet Nam*   |
| Camboya*             | Islas Salomón*    | Nepal*         | Sri Lanka*           |             |
| China*               | Japón*            | Nueva Zelanda* | Tailandia*           |             |
| Corea, República de* | Kiribati          | Pakistán*      | Taipei Chino*        |             |

Otros territorios de la región n.e.p.

\*Miembros de la OMC

\*\*Gobiernos observadores

a. Georgia no es miembro de la Comunidad de Estados Independientes, pero se incluye en este grupo por motivos geográficos y similitudes en la estructura económica.

| Otros grupos                                                                    |                   |                      |                              |                       |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------|------------------------------|-----------------------|
| ACP (países de África, el Caribe y el Pacífico)                                 |                   |                      |                              |                       |
| Angola                                                                          | Djibouti          | Islas Salomón        | Niue                         | Somalia               |
| Antigua y Barbuda                                                               | Dominica          | Jamaica              | Palau                        | Sudáfrica             |
| Bahamas                                                                         | Eritrea           | Kenya                | Papua Nueva Guinea           | Sudán                 |
| Barbados                                                                        | Etiopía           | Kiribati             | República Centroafricana     | Suriname              |
| Belice                                                                          | Fiji              | Lesotho              | República Dominicana         | Swazilandia           |
| Benin                                                                           | Gabón             | Madagascar           | República de Liberia         | Timor-Leste           |
| Botswana                                                                        | Gambia            | Malawi               | República Unida de Tanzania  | Togo                  |
| Burkina Faso                                                                    | Ghana             | Malí                 | Rwanda                       | Tonga                 |
| Burundi                                                                         | Granada           | Mauricio             | Saint Kitts y Nevis          | Trinidad y Tabago     |
| Camerún                                                                         | Guinea            | Mauritania           | Samoa                        | Tuvalu                |
| Chad                                                                            | Guinea Ecuatorial | Micronesia           | San Vicente y las Granadinas | Uganda                |
| Comoras                                                                         | Guinea-Bissau     | Mozambique           | Santa Lucía                  | Vanuatu               |
| Congo                                                                           | Guyana            | Namibia              | Santo Tomé y Príncipe        | Zambia                |
| Congo, Rep. Dem. del                                                            | Haití             | Nauru                | Senegal                      | Zimbabwe              |
| Côte d'Ivoire                                                                   | Islas Cook        | Níger                | Seychelles                   |                       |
| Cuba                                                                            | Islas Marshall    | Nigeria              | Sierra Leona                 |                       |
| África                                                                          |                   |                      |                              |                       |
| <i>África Septentrional</i>                                                     |                   |                      |                              |                       |
| Argelia                                                                         | Egipto            | Libia                | Marruecos                    | Túnez                 |
| <i>África Subsahariana</i>                                                      |                   |                      |                              |                       |
| <i>África Occidental</i>                                                        |                   |                      |                              |                       |
| Benin                                                                           | Gambia            | Guinea-Bissau        | Níger                        | Senegal               |
| Burkina Faso                                                                    | Ghana             | Malí                 | Nigeria                      | Sierra Leona          |
| Cabo Verde                                                                      | Guinea            | Mauritania           | República de Liberia         | Togo                  |
| Côte d'Ivoire                                                                   |                   |                      |                              |                       |
| <i>África Central</i>                                                           |                   |                      |                              |                       |
| Burundi                                                                         | Chad              | Congo, Rep. Dem. del | Guinea Ecuatorial            | Rwanda                |
| Camerún                                                                         | Congo             | Gabón                | República Centroafricana     | Santo Tomé y Príncipe |
| <i>África Oriental</i>                                                          |                   |                      |                              |                       |
| Comoras                                                                         | Etiopía           | Mauricio             | Somalia                      | Tanzania              |
| Djibouti                                                                        | Kenya             | Seychelles           | Sudán                        | Uganda                |
| Eritrea                                                                         | Madagascar        |                      |                              |                       |
| <i>África Meridional</i>                                                        |                   |                      |                              |                       |
| Angola                                                                          | Lesotho           | Mozambique           | Sudáfrica                    | Zambia                |
| Botswana                                                                        | Malawi            | Namibia              | Swazilandia                  | Zimbabwe              |
| Territorios de África no especificados en otra parte                            |                   |                      |                              |                       |
| Asia                                                                            |                   |                      |                              |                       |
| <i>Asia Oriental (incluida Oceanía)</i>                                         |                   |                      |                              |                       |
| Australia                                                                       | Filipinas         | Macao, China         | Rep. Dem. Popular Lao        | Tuvalu                |
| Brunei Darussalam                                                               | Hong Kong, China  | Malasia              | Samoa                        | Vanuatu               |
| Camboya                                                                         | Indonesia         | Mongolia             | Singapur                     | Viet Nam              |
| China                                                                           | Islas Salomón     | Myanmar              | Tailandia                    |                       |
| Corea, Rep. de                                                                  | Japón             | Nueva Zelanda        | Taipei Chino                 |                       |
| Fiji                                                                            | Kiribati          | Papua Nueva Guinea   | Tonga                        |                       |
| <i>Asia Occidental</i>                                                          |                   |                      |                              |                       |
| Afganistán                                                                      | Bhután            | Maldivas             | Pakistán                     | Sri Lanka             |
| Bangladesh                                                                      | India             | Nepal                |                              |                       |
| Otros países y territorios de Asia y el Pacífico no especificados en otra parte |                   |                      |                              |                       |
| PMA (países menos adelantados)                                                  |                   |                      |                              |                       |
| Afganistán                                                                      | Bhután            | Chad                 | Etiopía                      | Guinea-Bissau         |
| Angola                                                                          | Burkina Faso      | Comoras              | Gambia                       | Haití                 |
| Bangladesh                                                                      | Burundi           | Djibouti             | Guinea Ecuatorial            | Islas Salomón         |
| Benin                                                                           | Camboya           | Eritrea              | Guinea Ecuatorial            | Kiribati              |

|                                                                                                     |                             |                             |                          |                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Lesotho                                                                                             | Mozambique                  | República Centroafricana    | Senegal                  | Tuvalu                       |
| Madagascar                                                                                          | Myanmar                     | República de Liberia        | Sierra Leona             | Uganda                       |
| Malawi                                                                                              | Nepal                       | República Unida de Tanzania | Somalia                  | Vanuatu                      |
| Maldivas                                                                                            | Níger                       | Rwanda                      | Sudán                    | Yemen                        |
| Malí                                                                                                | Rep. Dem. Popular del Congo | Samoa                       | Timor-Leste              | Zambia                       |
| Mauritania                                                                                          | Rep. Dem. Popular Lao       | Santo Tomé y Príncipe       | Togo                     |                              |
| <b>Seis países comerciantes del Asia Oriental</b>                                                   |                             |                             |                          |                              |
| Corea, Rep. de                                                                                      | Malasia                     | Singapur                    | Tailandia                | Taipei Chino                 |
| Hong Kong, China                                                                                    |                             |                             |                          |                              |
| <b>Acuerdos de integración regional</b>                                                             |                             |                             |                          |                              |
| <b>Comunidad Andina (CAN)</b>                                                                       |                             |                             |                          |                              |
| Bolivia, Estado Plurinacional de                                                                    | Colombia                    | Ecuador                     | Perú                     |                              |
| <b>ASEAN (Asociación de Naciones del Asia Sudoriental)/Asociación de Libre Comercio de la ASEAN</b> |                             |                             |                          |                              |
| Brunei Darussalam                                                                                   | Filipinas                   | Malasia                     | Rep. Dem. Popular Lao    | Tailandia                    |
| Camboya                                                                                             | Indonesia                   | Myanmar                     | Singapur                 | Viet Nam                     |
| <b>MCCA (Mercado Común Centroamericano)</b>                                                         |                             |                             |                          |                              |
| Costa Rica                                                                                          | El Salvador                 | Guatemala                   | Honduras                 | Nicaragua                    |
| <b>CARICOM (Comunidad y Mercado Común del Caribe)</b>                                               |                             |                             |                          |                              |
| Antigua y Barbuda                                                                                   | Belice                      | Guyana                      | Montserrat               | San Vicente y las Granadinas |
| Bahamas                                                                                             | Dominica                    | Haití                       | Saint Kitts y Nevis      | Suriname                     |
| Barbados                                                                                            | Granada                     | Jamaica                     | Santa Lucía              | Trinidad y Tabago            |
| <b>CEMAC (Comunidad Económica y Monetaria del África Central)</b>                                   |                             |                             |                          |                              |
| Camerún                                                                                             | Congo                       | Gabón                       | Guinea Ecuatorial        | República Centroafricana     |
| Chad                                                                                                |                             |                             |                          |                              |
| <b>COMESA (Mercado Común para el África Oriental y Meridional)</b>                                  |                             |                             |                          |                              |
| Burundi                                                                                             | Eritrea                     | Madagascar                  | Rwanda                   | Uganda                       |
| Comoras                                                                                             | Etiopía                     | Malawi                      | Seychelles               | Zambia                       |
| Djibouti                                                                                            | Libia                       | Mauricio                    | Sudán                    | Zimbabwe                     |
| Egipto                                                                                              | Kenya                       | Rep. Dem. Popular del Congo | Swazilandia              |                              |
| <b>CEEAC (Comunidad Económica de los Estados de África Central)</b>                                 |                             |                             |                          |                              |
| Angola                                                                                              | Chad                        | Gabón                       | República Centroafricana | Santo Tomé y Príncipe        |
| Burundi                                                                                             | Congo                       | Guinea Ecuatorial           | Rwanda                   |                              |
| Camerún                                                                                             | Congo, Rep. Dem. del        |                             |                          |                              |
| <b>CEDEAO (Comunidad Económica de los Estados de África Occidental)</b>                             |                             |                             |                          |                              |
| Benin                                                                                               | Côte d'Ivoire               | Guinea                      | Níger                    | Senegal                      |
| Burkina Faso                                                                                        | Gambia                      | Guinea- Bissau              | Nigeria                  | Sierra Leona                 |
| Cabo Verde                                                                                          | Ghana                       | Malí                        | República de Liberia     | Togo                         |
| <b>AELC (Asociación Europea de Libre Comercio)</b>                                                  |                             |                             |                          |                              |
| Islandia                                                                                            | Liechtenstein               | Noruega                     | Suiza                    |                              |
| <b>Unión Europea (27)</b>                                                                           |                             |                             |                          |                              |
| Alemania                                                                                            | Eslovenia                   | Hungría                     | Malta                    | República Eslovaca           |
| Austria                                                                                             | España                      | Irlanda                     | Países Bajos             | Rumania                      |
| Bélgica                                                                                             | Estonia                     | Italia                      | Polonia                  | Suecia                       |
| Bulgaria                                                                                            | Finlandia                   | Letonia                     | Portugal                 |                              |
| Chipre                                                                                              | Francia                     | Lituania                    | Reino Unido              |                              |
| Dinamarca                                                                                           | Grecia                      | Luxemburgo                  | República Checa          |                              |
| <b>CCG (Consejo de Cooperación del Golfo)</b>                                                       |                             |                             |                          |                              |
| Arabia Saudita, Reino de la                                                                         | Emiratos Árabes Unidos      | Kuwait, Estado de           | Omán                     | Qatar                        |
| Bahrein, Reino de                                                                                   |                             |                             |                          |                              |
| <b>MERCOSUR (Mercado Común del Sur)</b>                                                             |                             |                             |                          |                              |
| Argentina                                                                                           | Brasil                      | Paraguay                    | Uruguay                  |                              |
| <b>TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)</b>                                       |                             |                             |                          |                              |
| Canadá                                                                                              | Estados Unidos              | México                      |                          |                              |

| SAPTA (Acuerdo de Comercio Preferencial del Asia Meridional) |               |                             |                             |           |
|--------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------|
| Bangladesh                                                   | India         | Nepal                       | Pakistán                    | Sri Lanka |
| Bhután                                                       | Maldivas      |                             |                             |           |
| SADC (Comunidad de África Meridional para el Desarrollo)     |               |                             |                             |           |
| Angola                                                       | Madagascar    | Mozambique                  | República Unida de Tanzania | Zambia    |
| Botswana                                                     | Malawi        | Namibia                     | Sudáfrica                   | Zimbabwe  |
| Lesotho                                                      | Mauricio      | Rep. Dem. Popular del Congo | Swazilandia                 |           |
| Unión Económica y Monetaria del África Occidental            |               |                             |                             |           |
| Benin                                                        | Côte d'Ivoire | Malí                        | Senegal                     | Togo      |
| Burkina Faso                                                 | Guinea-Bissau | Níger                       |                             |           |

El término "países" se utiliza con frecuencia para hacer referencia a los Miembros de la OMC, a pesar de que algunos Miembros no son países en el sentido usual del término, sino que se trata oficialmente de "territorios aduaneros". La definición de grupos geográficos y de otro tipo empleada en el presente informe no implica la expresión de opinión alguna por parte de la Secretaría sobre la condición jurídica de ningún país o territorio, sobre la delimitación de sus fronteras ni sobre los derechos y obligaciones de ningún Miembro de la OMC respecto de los Acuerdos de la OMC. Los colores, fronteras, denominaciones y clasificaciones que figuran en los mapas de la publicación no implican, por parte de la OMC, ningún juicio sobre la condición jurídica o de otra índole de ningún territorio, ni constituyen una aprobación o aceptación de ninguna frontera.

En el presente informe, se denomina "América del Sur y Central" a América del Sur y Central y el Caribe; "Rep. Bolivariana de Venezuela" a la República Bolivariana de Venezuela; "Hong Kong, China" a la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China; "Corea, República de" a Corea, y "Taipei Chino" al Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu.

La fecha de cierre para los datos utilizados en el presente informe es el 12 de abril de 2012.

# Abreviaturas y símbolos

|          |                                                                                               |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACP      | África, el Caribe y el Pacífico                                                               |
| ACPR     | acuerdo comercial preferencial                                                                |
| ADPIC    | Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio                |
| AGCS     | Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios                                                |
| AMNA     | Acceso a los mercados para los productos no agrícolas                                         |
| APC      | Comisión de la Productividad de Australia                                                     |
| APEC     | Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico                                           |
| APPCC    | Análisis de peligros y puntos de control crítico                                              |
| AOSIQ    | Administración Estatal General de Supervisión de la Calidad, Inspección y Cuarentena de China |
| ARM      | acuerdo/arreglo de reconocimiento mutuo                                                       |
| ASEAN    | Asociación de Naciones del Asia Sudoriental                                                   |
| ASP      | precio de venta en los Estados Unidos                                                         |
| ATFS     | American Tree Farm System                                                                     |
| BFAI     | Oficina Federal de Información para el Comercio Internacional de Alemania                     |
| c.i.f.   | costo, seguro y flete                                                                         |
| CAO      | Comunidad de África Oriental                                                                  |
| CARS     | Asistencia a los Consumidores para Fomentar el Reciclaje y el Ahorro                          |
| CEI      | Comunidad de Estados Independientes                                                           |
| CEI      | Comisión Electrotécnica Internacional                                                         |
| CEPAL    | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                                            |
| CEPE     | Comisión Económica para Europa                                                                |
| CEPR     | Centro de Investigación sobre Política Económica                                              |
| CERFLOR  | Programa Nacional de Certificación Forestal del Brasil                                        |
| CESPAP   | Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico                                           |
| CIPF     | Convención Internacional de Protección Fitosanitaria                                          |
| CMNUCC   | Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático                             |
| COMESA   | Mercado Común del África Meridional y Oriental                                                |
| CUCI     | Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional                                         |
| DG SANCO | Dirección General de Salud y Consumidores de la Comisión Europea                              |
| EAV      | equivalente ad valorem                                                                        |
| EE.UU.   | Estados Unidos                                                                                |
| EEB      | encefalopatía espongiforme bovina                                                             |
| EFTPOS   | Transferencia electrónica de fondos en el punto de venta                                      |
| EFW      | Libertad Económica en el Mundo                                                                |
| EPC      | Examen de las Políticas Comerciales                                                           |
| ETCR     | reglamentación de los sectores de la energía, el transporte y las comunicaciones              |
| ETI      | Índice de facilitación del comercio                                                           |
| f.o.b.   | franco a bordo                                                                                |
| FANFC    | Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio                                  |
| FAO      | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura                     |
| FSC      | Forest Stewardship Council                                                                    |
| GATT     | Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio                                          |
| GFSI     | Iniciativa Mundial de Inocuidad de los Alimentos                                              |
| GTA      | Global Trade Alert                                                                            |
| IASC     | Comité Internacional de Normas Contables                                                      |
| IED      | inversión extranjera directa                                                                  |
| IFAC     | Federación Internacional de Contables                                                         |
| IFO      | Instituto Alemán de Investigación Económica                                                   |
| IPCC     | Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático                                |
| ISO      | Organización Internacional de Normalización                                                   |
| ITC      | Centro de Comercio Internacional                                                              |
| I-TIP    | Portal Integrado de Información Comercial                                                     |
| IVA      | impuesto al valor agregado                                                                    |

|        |                                                                                     |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| KPE    | Personal esencial extranjero                                                        |
| LEI    | Instituto de Etiquetado Ecológico de Indonesia                                      |
| LMR    | límites máximos de residuos                                                         |
| MGA    | Medida Global de la Ayuda                                                           |
| MTCS   | Sistema de Certificación de Madera de Malasia                                       |
| n.e.p. | no especificado en otra parte                                                       |
| NMF    | nación más favorecida                                                               |
| NMR    | reglamentación en sectores no manufactureros                                        |
| NMS    | sectores no manufacturados                                                          |
| NTE    | National Trade Estimate                                                             |
| OCDE   | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos                                 |
| OEPC   | Órgano de Examen de las Políticas Comerciales                                       |
| OIC    | Organización Internacional de Comercio                                              |
| OICV   | Organización Internacional de Comisiones de Valores                                 |
| OIE    | Organización Mundial de Sanidad Animal                                              |
| OMC    | Organización Mundial del Comercio                                                   |
| OMS    | Organización Mundial de la Salud                                                    |
| OTC    | obstáculos técnicos al comercio                                                     |
| OTR    | otras restricciones                                                                 |
| OTRI   | Índice global de restricción del comercio                                           |
| PASF   | Plan de Acción de Servicios Financieros                                             |
| PCA    | análisis de componentes principales                                                 |
| PEFC   | Programa de reconocimiento de Sistemas de Certificación Forestal                    |
| PMA    | países menos adelantados                                                            |
| PMR    | reglamentación de los mercados de productos                                         |
| PNUMA  | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente                              |
| PSI    | Inspección previa a la expedición                                                   |
| RAPEX  | Sistema de alerta rápida para productos no alimentarios                             |
| RPE    | restricciones a la participación extranjera en el capital                           |
| SA     | Sistema Armonizado                                                                  |
| SADC   | Comunidad para el Desarrollo del África Meridional                                  |
| SARSO  | Organización Regional de Normalización del Asia Meridional                          |
| SCR    | Mecanismos de control y aprobación                                                  |
| SCSC   | Subcomité de Normas y Conformidad                                                   |
| SGI    | Sistemas de gestión de la información                                               |
| STRI   | Índices de restricción del comercio de servicios                                    |
| TPP    | Asociación Transpacífico                                                            |
| TRAINS | Sistema de Análisis e Información Comerciales                                       |
| TTARM  | Acuerdo Transatlántico de Reconocimiento Mutuo                                      |
| TTRI   | Índice de restricción arancelaria al comercio                                       |
| UE     | Unión Europea                                                                       |
| UIT    | Unión Internacional de Telecomunicaciones                                           |
| UNCTAD | Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo                      |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura      |
| USITC  | Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos                            |
| USO    | obligación de servicio universal                                                    |
| USTR   | Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales |
| WITS   | World Integrated Trade System                                                       |

En la presente publicación se han utilizado los siguientes símbolos:

|                |                                      |
|----------------|--------------------------------------|
| ...            | no disponible                        |
| 0              | cantidad nula o anulada por redondeo |
| -              | no se aplica                         |
| dólares EE.UU. | dólares de los Estados Unidos        |
| €              | euros                                |
| £              | libras británicas                    |

# Lista de gráficos, cuadros y recuadros

## Parte I

### Gráficos

|             |                                                                                     |    |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1.1 | Crecimiento del volumen del comercio de mercancías y del PIB mundiales, 2000-2011   | 18 |
| Gráfico 1.2 | Volumen de las exportaciones mundiales de mercancías, 1990-2011                     | 19 |
| Gráfico 1.3 | Crecimiento del PIB real y comercio de las economías de la zona del euro, 2008-2011 | 21 |
| Gráfico 1.4 | Exportaciones trimestrales mundiales de manufacturas, por productos, 2008T1-2011T4  | 24 |
| Gráfico 1.5 | Tipos de cambio nominales del dólar, enero de 2005 - febrero de 2012                | 24 |

### Cuadros

|            |                                                                          |    |
|------------|--------------------------------------------------------------------------|----|
| Cuadro 1.1 | PIB y comercio de mercancías por regiones, 2009-2011                     | 20 |
| Cuadro 1.2 | Precios mundiales de productos primarios seleccionados, 2000-2011        | 21 |
| Cuadro 1.3 | Exportaciones mundiales de mercancías y servicios comerciales, 2005-2011 | 22 |

### Apéndice - Gráficos

|                      |                                                                                                                                      |    |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Apéndice - Gráfico 1 | Índices de los volúmenes trimestrales del comercio de mercancías ajustados en función de las variaciones estacionales, 2008T1-2011T4 | 26 |
| Apéndice - Gráfico 2 | Exportaciones e importaciones mensuales de mercancías de economías seleccionadas, enero de 2008 - febrero de 2012                    | 27 |

### Apéndice - Cuadros

|                     |                                                                                                                                   |    |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Apéndice - Cuadro 1 | Comercio mundial de mercancías por regiones y por determinadas economías, 2011                                                    | 28 |
| Apéndice - Cuadro 2 | Comercio mundial de servicios comerciales por regiones y por determinados países, 2011                                            | 29 |
| Apéndice - Cuadro 3 | Comercio de mercancías: principales exportadores e importadores, 2011                                                             | 30 |
| Apéndice - Cuadro 4 | Comercio de mercancías: principales exportadores e importadores (excluido el comercio intra-UE(27)), 2011                         | 31 |
| Apéndice - Cuadro 5 | Principales exportadores e importadores en el comercio mundial de servicios comerciales, 2011                                     | 32 |
| Apéndice - Cuadro 6 | Principales exportadores e importadores en el comercio mundial de servicios comerciales (excluido el comercio intra-UE(27)), 2011 | 33 |

## Parte II

### A Introducción

#### Cuadros

|            |                                                                                                       |    |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Cuadro A.1 | Medidas no arancelarias notificadas por los Miembros del GATT/OMC aplicables a productos no agrícolas | 44 |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

### B Perspectiva económica de la utilización de medidas no arancelarias

#### Gráficos

|                |                                                                               |    |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico B.1(a) | Efecto de las medidas OTC/MSF en el comercio y el bienestar: ambos aumentan   | 63 |
| Gráfico B.1(b) | Efecto de las medidas OTC/MSF en el comercio y el bienestar: ambos disminuyen | 63 |

#### Cuadros

|            |                                                                                                  |    |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Cuadro B.1 | Tasas de cobertura e índices de frecuencia de preocupaciones comerciales específicas y aranceles | 73 |
| Cuadro B.2 | Tipología de medidas que afectan al comercio de servicios                                        | 77 |
| Cuadro B.3 | Juego de coordinación                                                                            | 81 |
| Cuadro B.4 | Juego del dilema del prisionero                                                                  | 81 |

**Recuadros**

|              |                                                                                                                    |    |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Recuadro B.1 | Definición de la transparencia en el contexto de las medidas no arancelarias                                       | 51 |
| Recuadro B.2 | Elección de medidas no arancelarias y análisis de costo-beneficio                                                  | 53 |
| Recuadro B.3 | Efectos/externalidades de red y normas privadas                                                                    | 57 |
| Recuadro B.4 | ¿Es posible detectar un proteccionismo encubierto en las MNA?                                                      | 59 |
| Recuadro B.5 | Efecto de las medidas OTC/MSF en el comercio y el bienestar                                                        | 63 |
| Recuadro B.6 | Sustitución de políticas - información obtenida de las bases de datos sobre preocupaciones comerciales específicas | 72 |
| Recuadro B.7 | Ejemplos de medidas específicas en materia de servicios para lograr objetivos de política pública                  | 76 |

**C Catálogo de medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios****Gráficos**

|              |                                                                                                                                                                            |     |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico C.1  | Notificaciones en virtud del párrafo 3 del artículo III del AGCS recibidas, 2000-2011                                                                                      | 98  |
| Gráfico C.2  | Proporciones de las líneas de productos y del valor comercial abarcados por MNA, 1996-2008                                                                                 | 105 |
| Gráfico C.3  | Notificaciones de MSF y OTC, 1995-2010                                                                                                                                     | 106 |
| Gráfico C.4  | Preocupaciones comerciales específicas nuevas y resueltas relacionadas con MSF, 1995-2010                                                                                  | 107 |
| Gráfico C.5  | Preocupaciones comerciales específicas relacionadas con OTC nuevas, 1995-2010                                                                                              | 107 |
| Gráfico C.6  | Países que mantienen medidas o plantean preocupaciones comerciales específicas, 1995-2010                                                                                  | 108 |
| Gráfico C.7  | Valor medio de las preocupaciones comerciales específicas relacionadas con MSF y OTC planteadas y resueltas, 1995-2010                                                     | 109 |
| Gráfico C.8  | Tasa de cobertura e índice de frecuencia de las preocupaciones comerciales específicas agregados por año, 1995-2010                                                        | 109 |
| Gráfico C.9  | MNA onerosas, por tipo de medida, 2010                                                                                                                                     | 112 |
| Gráfico C.10 | Medidas OTC/MSF relacionadas con las importaciones por subtipos, 2010                                                                                                      | 113 |
| Gráfico C.11 | MNA aplicadas por el país de origen a las exportaciones, por subtipos, 2010                                                                                                | 114 |
| Gráfico C.12 | Medidas no arancelarias con que se enfrentan los exportadores de los Estados Unidos y la UE, 2009                                                                          | 114 |
| Gráfico C.13 | Número de países que "mantienen" medidas y de países que "plantean" preocupaciones comerciales específicas, proporción del número total de países en cada grupo, 1995-2010 | 115 |
| Gráfico C.14 | MNA onerosas aplicadas por interlocutores comerciales, por nivel de desarrollo, 2010                                                                                       | 116 |
| Gráfico C.15 | Incidencia de las MNA por sectores, 2010                                                                                                                                   | 117 |
| Gráfico C.16 | Tipos de MNA, por sectores, 2010                                                                                                                                           | 117 |
| Gráfico C.17 | Proporción de MNA con y sin obstáculos de procedimiento, 2010                                                                                                              | 119 |
| Gráfico C.18 | Proporciones de los obstáculos de procedimiento comunicados, por tipo de obstáculo, 2010                                                                                   | 119 |
| Gráfico C.19 | Proporciones de MNA con y sin obstáculos de procedimiento, por tipo de MNA, 2010                                                                                           | 120 |
| Gráfico C.20 | Composición de las nuevas medidas de restricción del comercio, 2008-2011                                                                                                   | 121 |
| Gráfico C.21 | Tendencia temporal de los indicadores NMR en determinados sectores de servicios                                                                                            | 122 |
| Gráfico C.22 | Evolución en el tiempo de la restricción de la IED en los servicios                                                                                                        | 125 |

**Cuadros**

|            |                                                                   |     |
|------------|-------------------------------------------------------------------|-----|
| Cuadro C.1 | Medidas consideradas en los exámenes de las políticas comerciales | 99  |
| Cuadro C.2 | Clasificación internacional de medidas no arancelarias            | 101 |
| Cuadro C.3 | Lista de obstáculos de procedimiento del ITC                      | 102 |

|            |                                                                                                     |     |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Cuadro C.4 | Acuerdos mencionados en las diferencias relativas al comercio de mercancías, 1995-2011              | 111 |
| Cuadro C.5 | Reclamaciones acerca de MNA en COMESA-CAO-SADC, 2008-2011                                           | 116 |
| Cuadro C.6 | Acuerdos mencionados en las diferencias relativas al comercio de productos agrícolas y no agrícolas | 118 |
| Cuadro C.7 | Medidas comerciales y relacionadas con el comercio, 2008-2011                                       | 121 |
| Cuadro C.8 | Descomposición del crecimiento de la restricción de la IED en los servicios totales, 1997-2010      | 126 |

#### Recuadros

|              |                                                                                                                                                            |     |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Recuadro C.1 | Metodología para el cálculo de índices a partir de la base de datos TRAINS de la UNCTAD y de la base de datos sobre preocupaciones comerciales específicas | 110 |
| Recuadro C.2 | Índices de restricción del comercio de servicios                                                                                                           | 123 |
| Recuadro C.3 | Descomposición de las variaciones de la restricción de la IED                                                                                              | 126 |

#### Apéndice - Cuadros

|                       |                                                                         |     |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| Apéndice - Cuadro C.1 | Tasa de cobertura e índice de frecuencia: Sectores intermedio-extensivo | 133 |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----|

## D Los efectos de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios en el comercio

#### Gráficos

|             |                                       |     |
|-------------|---------------------------------------|-----|
| Gráfico D.1 | EAV de las MNA y desarrollo económico | 139 |
|-------------|---------------------------------------|-----|

#### Recuadros

|              |                                                                                                                        |     |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Recuadro D.1 | Metodología empleada para estimar el EAV de las MNA                                                                    | 137 |
| Recuadro D.2 | Acumulación de costos comerciales en una cadena mundial de suministro                                                  | 141 |
| Recuadro D.3 | Complementariedades entre el comercio de servicios y el comercio de mercancías                                         | 142 |
| Recuadro D.4 | Medidas relacionadas con el medio ambiente                                                                             | 145 |
| Recuadro D.5 | Procedimientos de evaluación de la conformidad comunicados como obstáculos al comercio: algunos ejemplos seleccionados | 148 |
| Recuadro D.6 | Armonización o reconocimiento mutuo                                                                                    | 150 |

#### Apéndice - Cuadros

|                       |                                                                                            |     |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Apéndice - Cuadro D.1 | Efectos de las medidas MSF en los resultados de exportación de las empresas                | 157 |
| Apéndice - Cuadro D.2 | Efectos de las medidas OTC en los resultados de exportación de las empresas                | 158 |
| Apéndice - Cuadro D.3 | Impacto de las medidas MSF en el comercio de productos agrícolas y alimenticios, 1996-2010 | 159 |

## E La cooperación internacional sobre medidas no arancelarias en un mundo globalizado

#### Recuadros

|              |                                                                              |     |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Recuadro E.1 | Teorías económicas del AGCS                                                  | 164 |
| Recuadro E.2 | Ejemplos de normas privadas                                                  | 167 |
| Recuadro E.3 | Ejemplos de cooperación en materia de reglamentación en la esfera de los OTC | 177 |
| Recuadro E.4 | La equivalencia en el Acuerdo MSF                                            | 180 |

# Miembros de la OMC

(Al 10 de mayo de 2012)

|                                               |                       |                                     |
|-----------------------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Albania                                       | Francia               | Nigeria                             |
| Alemania                                      | Gabón                 | Noruega                             |
| Angola                                        | Gambia                | Nueva Zelandia                      |
| Antigua y Barbuda                             | Georgia               | Omán                                |
| Argentina                                     | Ghana                 | Países Bajos                        |
| Armenia                                       | Granada               | Pakistán                            |
| Australia                                     | Grecia                | Panamá                              |
| Austria                                       | Guatemala             | Papua Nueva Guinea                  |
| Bahrein, Reino de                             | Guinea                | Paraguay                            |
| Bangladesh                                    | Guinea-Bissau         | Perú                                |
| Barbados                                      | Guyana                | Polonia                             |
| Bélgica                                       | Haití                 | Portugal                            |
| Belice                                        | Honduras              | Qatar                               |
| Benin                                         | Hong Kong, China      | Reino de la Arabia Saudita          |
| Bolivia, Estado Plurinacional de              | Hungría               | Reino Unido                         |
| Botswana                                      | India                 | República Centrafricana             |
| Brasil                                        | Indonesia             | República Checa                     |
| Brunei Darussalam                             | Irlanda               | República Democrática del Congo     |
| Bulgaria                                      | Islandia              | República Dominicana                |
| Burkina Faso                                  | Islas Salomón         | República Eslovaca                  |
| Burundi                                       | Israel                | República Kirguisa                  |
| Cabo Verde                                    | Italia                | Rumania                             |
| Camboya                                       | Jamaica               | Rwanda                              |
| Camerún                                       | Japón                 | Saint Kitts y Nevis                 |
| Canadá                                        | Jordania              | Samoa                               |
| Chad                                          | Kenya                 | San Vicente y las Granadinas        |
| Chile                                         | Kuwait, Estado de     | Santa Lucía                         |
| China                                         | Lesotho               | Senegal                             |
| Chipre                                        | Letonia               | Sierra Leona                        |
| Colombia                                      | Liechtenstein         | Singapur                            |
| Congo                                         | Lituania              | Sri Lanka                           |
| Corea, República de                           | Luxemburgo            | Sudáfrica                           |
| Costa Rica                                    | Macao, China          | Suecia                              |
| Côte d'Ivoire                                 | Madagascar            | Suiza                               |
| Croacia                                       | Malasia               | Suriname                            |
| Cuba                                          | Malawi                | Swazilandia                         |
| Dinamarca                                     | Maldivas              | Tailandia                           |
| Djibouti                                      | Malí                  | Taipei Chino                        |
| Dominica                                      | Malta                 | Tanzanía                            |
| Ecuador                                       | Marruecos             | Togo                                |
| Egipto                                        | Mauricio              | Tonga                               |
| El Salvador                                   | Mauritania            | Trinidad y Tabago                   |
| Emiratos Árabes Unidos                        | México                | Túnez                               |
| Eslovenia                                     | Moldova, República de | Turquía                             |
| España                                        | Mongolia              | Ucrania                             |
| Estados Unidos de América                     | Montenegro            | Uganda                              |
| Estonia                                       | Mozambique            | Unión Europea                       |
| Ex República Yugoslava de Macedonia<br>(ERYM) | Myanmar               | Uruguay                             |
| Fiji                                          | Namibia               | Venezuela, República Bolivariana de |
| Filipinas                                     | Nepal                 | Viet Nam                            |
| Finlandia                                     | Nicaragua             | Zambia                              |
|                                               | Níger                 | Zimbabwe                            |

# Informes sobre el Comercio Mundial de años anteriores

## La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia

2011



El aumento constante de acuerdos comerciales preferenciales (ACPR) sigue siendo una característica destacada de las políticas comerciales internacionales. En el Informe se describe la evolución histórica de los ACPR y el panorama actual de los acuerdos. Se examinan las razones por las que se establecen ACPR, sus efectos económicos y su contenido, así como la interacción entre los ACPR y el sistema multilateral de comercio.

## El comercio de recursos naturales

2010



El Informe sobre el Comercio Mundial 2010 se centra en el comercio de recursos naturales como los combustibles y los productos forestales, mineros y pesqueros. En él se examinan las características del comercio de recursos naturales, las políticas por las que pueden optar los gobiernos y el papel de la cooperación internacional, en particular de la OMC, en la buena gestión del comercio en este sector.

## Compromisos de política comercial y medidas de contingencia

2009



En el Informe de 2009 se examinan las diversas medidas de contingencia previstas en los acuerdos comerciales, así como la función que pueden desempeñar esas medidas. Uno de los principales objetivos de este Informe es analizar si las disposiciones de la OMC establecen un equilibrio entre la flexibilidad que es necesario proporcionar a los gobiernos para afrontar situaciones económicas difíciles y la definición adecuada de las medidas para limitar su utilización con fines proteccionistas.

## El comercio en un mundo en proceso de globalización

2008



El Informe de 2008 nos recuerda lo que sabemos sobre los beneficios del comercio internacional y pone de relieve los retos que plantea un nivel mayor de integración. Examina la cuestión de la esencia de la globalización, los elementos que la impulsan, los beneficios que ofrece, los retos que plantea y el papel del comercio en este mundo cada vez más interdependiente.

## Seis decenios de cooperación comercial multilateral: ¿Qué hemos aprendido?

2007



El 1º de enero de 2008 el sistema multilateral de comercio cumplió 60 años. El Informe sobre el Comercio Mundial 2007 celebra este acontecimiento con un examen en profundidad del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y su sucesora, la Organización Mundial del Comercio: sus orígenes, sus logros, los desafíos con que se ha enfrentado y lo que puede depararle el futuro.

## Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC

2006



El Informe sobre el Comercio Mundial 2006 se centra en la manera en que se definen las subvenciones, qué es lo que puede decir la teoría económica acerca de ellas, por qué los gobiernos las utilizan, cuáles son los principales sectores en que se aplican las subvenciones y la función del Acuerdo sobre la OMC en la regulación de las subvenciones en el contexto del comercio internacional. El Informe contiene asimismo breves comentarios analíticos sobre algunos temas comerciales de actualidad.

## El comercio, las normas y la OMC

2005



El Informe sobre el Comercio Mundial 2005 trata de arrojar luz sobre las distintas funciones y consecuencias de las normas, concentrando la atención en los aspectos económicos de las normas en relación con el comercio internacional, el marco institucional de la elaboración de normas y la evaluación de la conformidad, y el papel de los Acuerdos de la OMC como medio para conciliar los usos legítimos de las normas con un sistema comercial abierto y no discriminatorio.

## Coherencia

2004



El Informe sobre el Comercio Mundial 2004 se centra en el concepto de coherencia en el análisis de políticas interdependientes: la interacción entre comercio y política macroeconómica, la importancia de la infraestructura para el comercio y el desarrollo económico, las estructuras del mercado interno, el buen gobierno y las instituciones, y el papel de la cooperación internacional para promover la coherencia de las políticas.

## Comercio y desarrollo

2003



El Informe sobre el Comercio Mundial 2003 se centra en el desarrollo. Al explicar el origen de esta cuestión y ofrecer un marco analítico para abordar la relación entre comercio y desarrollo, pretende contribuir a un debate más informado.

## **Autores de las imágenes (portada):**

Portada foto superior izquierda – ©Shutterstock/withGod

Portada foto izquierda centro – ©Thinkstock/iStockphoto

Portada foto inferior izquierda – ©Thinkstock/F1online

Portada foto inferior centro – ©Thinkstock/Image Source

Portada foto inferior derecha – ©InMagine

Portada imagen superior derecha – ©Getty/Bloomberg/Contributor

Organización Mundial del Comercio  
154, rue de Lausanne  
CH-1211 Ginebra 21  
Suiza  
Tel: +41 (0)22 739 51 11  
Fax: +41 (0)22 739 42 06  
[www.wto.org/sp](http://www.wto.org/sp)

Publicaciones de la OMC  
Correo electrónico: [publications@wto.org](mailto:publications@wto.org)

Librería en línea de la OMC  
<http://onlinebookshop.wto.org>

Diseño gráfico de la portada por triptik  
Maquetación del Informe por Services Concept  
Impreso por Atar Roto Presse SA

© Organización Mundial del Comercio 2012  
ISBN 978-92-870-3817-3  
Publicación de la Organización Mundial del Comercio.

# Informe sobre el Comercio Mundial 2012

El *Informe sobre el Comercio Mundial 2012* va más allá de los aranceles para examinar otras medidas de política que pueden afectar al comercio. Las medidas de reglamentación en el ámbito del comercio de mercancías y servicios plantean retos nuevos y urgentes para la cooperación internacional en el siglo XXI. Más que otras muchas medidas, responden a objetivos de política pública (tales como asegurar la salud, la seguridad y el bienestar de los consumidores), pero también pueden diseñarse y aplicarse de manera que obstaculicen innecesariamente el comercio. Este informe se centra en los obstáculos técnicos al comercio (OTC) y las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) (que atañen a la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal) y en la reglamentación nacional en la esfera de los servicios.

En el Informe se examinan las razones por las que los gobiernos recurren a las medidas no arancelarias (MNA) y a las medidas relativas a los servicios, y el grado en que estas medidas pueden distorsionar el comercio internacional. Se considera la disponibilidad de información sobre las MNA y las tendencias más recientes en relación con su utilización. En el Informe se analiza asimismo el impacto de las MNA y las medidas relativas a los servicios en el comercio y se examina el modo en que la armonización de las reglamentaciones y/o el reconocimiento mutuo de las normas puede contribuir a reducir los efectos de obstaculización del comercio.

Por último, el Informe se ocupa del nivel de cooperación internacional en el ámbito de las MNA y las medidas relativas a los servicios. Repasa los fundamentos económicos de esa cooperación y propone una reflexión sobre el diseño eficiente de normas relativas a las MNA en los acuerdos comerciales. Considera asimismo la forma que ha adoptado la cooperación sobre las medidas OTC/MSF y la reglamentación de los servicios en el marco del sistema multilateral de comercio y de otros foros e instituciones internacionales. Ofrece un análisis jurídico del trato de las MNA en el sistema de solución de diferencias de la OMC y de las interpretaciones de las normas aparecidas en recientes diferencias comerciales internacionales. El Informe concluye con un examen de los retos pendientes y de las principales implicaciones en cuanto a las políticas.

