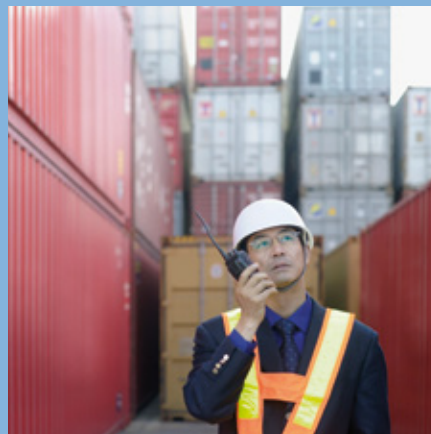




ORGANIZACIÓN  
MUNDIAL  
DEL COMERCIO

# 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, Aegyung 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.

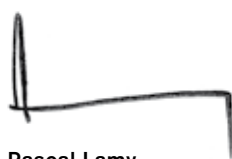
El segundo aspecto, la divergencia entre los enfoques nacionales o regionales de las MNA, es mucho más delicado. Esa divergencia puede reflejar algo más profundo, enraizado en las preferencias de una sociedad. Los sistemas de valores pueden variar de una sociedad a otra de forma tal que la idea de la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