

# 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 títulos 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), Anney (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).