

B. Perspectiva económica de la utilización de medidas no arancelarias

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

Índice

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

Algunos hechos y constataciones importantes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(i) Corrección de las fallas del mercado

Salud y seguridad de los consumidores y elección del consumidor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Contaminación y medio ambiente

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

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

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

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

Las externalidades transfronterizas se exacerban a veces a raíz de las diferencias en los niveles de ingreso o las diferencias en la capacidad institucional y ambiental de los países. Dado que la adopción de métodos de producción inocuos para el medio ambiente suele ocasionar gastos más elevados, pueden surgir desacuerdos entre países acerca de la distribución de los costos y beneficios de corregir la externalidad. Hay varias diferencias en el marco del GATT/OMC (atún y delfines¹⁰, camarones y tortugas¹¹) que parecen estar dentro de esta categoría. Aunque tales discrepancias hacen difícil que los países lleguen a un acuerdo, los mercados podrían desempeñar un papel en lo que hace a mitigar o eliminar las externalidades transfronterizas. Suponiendo que se dispone de información fidedigna sobre los costos ambientales de la fabricación de un producto, los consumidores podrían estar dispuestos a pagar más por él si se produce sin causar daño ambiental. Los precios más altos proporcionarían un incentivo para que los productores adoptaran métodos más inocuos y se redujera así la presión sobre el medio ambiente.

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

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

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

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

Protección de industrias incipientes

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

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

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

Efectos/externalidades de red

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

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

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

Poder de monopolio

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

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

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

(ii) Políticas de empobrecimiento del vecino

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

Manipulación de la relación de intercambio con MNA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Medidas no arancelarias que desplazan beneficios

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

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

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

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

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

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

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

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

(iii) Equidad

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

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

(iv) Economía política (protección en venta)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(i) *Medidas relativas a la cantidad*

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

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

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

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

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

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

(ii) *Medidas relativas al precio*

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

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

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

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

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

(iii) *Medidas relativas a la calidad*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

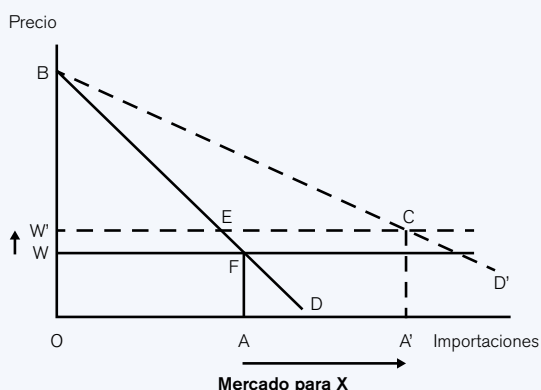
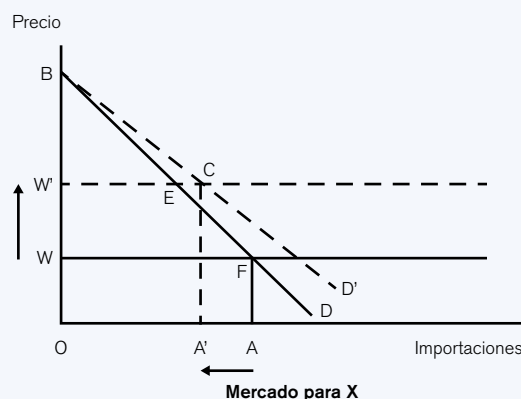


Gráfico B.1(b): Efecto de las medidas OTC/MSF en el comercio y el bienestar: ambos disminuyen



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

(a) Utilización de MNA y consideraciones de política interna

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

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

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

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

(i) *Transparencia*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(ii) Limitaciones institucionales

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

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

Medidas dirigidas a los partidarios políticos

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

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

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

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

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

Cambios fundamentales de política

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

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

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

Conflictos intragubernamentales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(iv) *Deslocalización y negociaciones bilaterales*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(b) Utilización de medidas no arancelarias y limitaciones internacionales

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

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

(i) Limitaciones a nivel internacional

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

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

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

(ii) *Sustitución de políticas*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(iii) ¿Qué indican los datos disponibles?

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

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

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

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

En los estudios a los que se alude más arriba se analiza un amplio conjunto de medidas no arancelarias, entre ellas normas nacionales sobre productos, reglamentos técnicos y restricciones voluntarias de las exportaciones. Hay también estudios en los que se analiza un posible efecto de sustitución entre los aranceles y un tipo determinado de MNA, a saber, las iniciaciones de investigaciones antidumping. Feinberg y Reynolds (2007) evalúan datos sobre 24 países (17 países en desarrollo y 7 países desarrollados) correspondientes al período 1996–2003 y constatan que los compromisos de liberalización del comercio asumidos en la Ronda Uruguay –medidos por los cambios de los aranceles consolidados– tienen un efecto positivo y estadísticamente significativo, pero reducido, en la probabilidad⁵³ de que un Miembro de la OMC recurra a la protección antidumping. También emplean un modelo de simulación para mostrar que si no se hubieran reducido los aranceles en la Ronda Uruguay, el porcentaje de asuntos antidumping entre 1996 y 2003 habría sido un 23 por ciento más bajo. Cuando sólo consideran los asuntos antidumping planteados por el conjunto de países en desarrollo de la muestra, Feinberg y Reynolds (2007) constatan que la promesa de una reducción de los aranceles en el marco de la Ronda Uruguay tiene un efecto positivo mucho mayor. Esto se aplica tanto a la probabilidad de que un país recurra a la protección antidumping como al número total de solicitudes de investigaciones antidumping presentadas por los países.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Estimaciones de la Secretaría de la OMC.

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

3. Medidas que afectan al comercio de servicios

(a) ¿Por qué un análisis por separado?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(i) Consideraciones de interés público

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(ii) Consideraciones de economía política

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

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

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

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

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

Acceso equitativo

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

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

Protección de los consumidores

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

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

Reducción del impacto ambiental y otras externalidades negativas

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

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

Estabilidad macroeconómica

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

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

Prevención del dominio del mercado y de conductas anticompetitivas

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

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

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

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

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

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

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

(iii) *Omnipresencia de la intervención gubernamental*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(ii) ¿Cuándo una medida es una restricción al comercio?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Las MNA en el siglo XXI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vigilancia y coordinación

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

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

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

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

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

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

Medidas en el sector de servicios financieros

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

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

(b) Las MNA y el cambio climático

(i) *El escenario futuro*

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

Cuadro B.3: Juego de coordinación

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

Cuadro B.4: Juego del dilema del prisionero

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Debido a estos efectos compensatorios posibles, las estimaciones de la magnitud de la fuga de carbono varían considerablemente, aunque siempre son superiores a cero. El método estándar de medición de la fuga de carbono la expresa dicha fuga como el cociente entre el aumento de las emisiones de CO₂ de los países sin limitaciones y la reducción de las emisiones de los países con limitaciones. La mayoría de las estimaciones de la tasa mundial de fuga de carbono varían entre el 5 y el 20 por ciento (Sijm *et al.*, 2004). Sin embargo, se han calculado estimaciones mucho más elevadas que llegan al 130 por ciento (Babiker, 2005). Las estimaciones de la fuga de carbono superiores al 100 por ciento significan que las políticas de mitigación en los países con limitaciones son en realidad contraproducentes, porque dan lugar a emisiones más elevadas a escala mundial al trasladarse la producción a los países sin limitaciones que emplean tecnologías de gran intensidad de emisiones.⁷³

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

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

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

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

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

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

Medidas de ajuste en frontera

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

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

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

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

Subvenciones

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

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

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

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

Medidas reguladoras

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

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

producción específicos que reducen la contaminación, y normas de rendimiento que imponen resultados ambientales específicos por unidad de producción (Sathaye *et al.*, 2007). Un ejemplo de norma tecnológica es un reglamento que exija la utilización de métodos específicos de captura y almacenaje de CO₂ en una central eléctrica; un ejemplo de norma de rendimiento es una que limite las emisiones a un determinado número de gramos de CO₂ por kilovatio/hora de electricidad generada (Sathaye *et al.*, 2007). Además de estos tipos de reglamentos, se ha señalado también la posibilidad de que los países adopten más medidas sanitarias y fitosanitarias, dado que el cambio climático alterará los efectos de las plagas y enfermedades (Jackson, 2008). Ante una mayor incertidumbre sobre el carácter invasivo de las plagas, los países podrían ser más reacios a correr riesgos y recurrir a medidas restrictivas del comercio de emergencia como forma de gestionar esa incertidumbre.

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

(iv) Conclusiones

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

(c) Medidas en materia de inocuidad de los alimentos

En esta sección se analizan las razones por las que las medidas en materia de inocuidad de los alimentos⁷⁸ parecen haber cobrado una importancia cada vez mayor en los últimos tiempos, así como los desafíos a que se enfrentan los países con respecto a sus efectos en el comercio internacional. Se llega a la conclusión de que se necesita más transparencia para garantizar el logro de los intereses de los consumidores y prevenir abusos proteccionistas.

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

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

Fenómenos impulsados por la demanda

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

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

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

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

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

Alarmas por la inocuidad de los alimentos

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

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

Fenómenos impulsados por la oferta

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

Costos de coordinación y cadenas mundiales de suministro

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

Importancia de la trazabilidad y problemas conexos

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

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

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

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

Efecto en el comercio

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

Costos de cumplimiento y pérdida de economías de escala

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

Aumento del valor añadido

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

Normas privadas y poder de mercado

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

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

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

Mitigación de los efectos negativos en el comercio

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

Armonización y equivalencia

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

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

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

Otros medios de evitar las distorsiones del comercio

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

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

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

5. Resumen y conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas finales

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

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

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

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

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