

NEGOCIACIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO: BARRERAS TÉCNICAS AL COMERCIO Y EL ACCESO REAL A MERCADOS

Palabras clave: barreras arancelarias y no arancelarias, integración, mercado, negociación, TLC, Estados Unidos, exportadores.

Key Words: tariff and not tariff barriers, integration, market, negotiation, TLC, United States, exporters.

RESUMEN

Si bien los procesos de integración han permitido una reducción gradual de las restricciones arancelarias, es necesario analizar los efectos que las barreras no arancelarias tendrían sobre el acceso real que los países andinos puedan tener al mercado de Estados Unidos como resultado del TLC.

El siguiente trabajo busca hacer una tipología desde el punto de vista teórico de las barreras no arancelarias, identificando las temáticas que tratan dicho tema en las negociaciones bilaterales actuales, para concluir con un análisis de las disposiciones y ejemplos sobre las medidas o procedimientos que deberán enfrentar los exportadores andinos para acceder al mercado de Estados Unidos.

ABSTRACT

Though the processes of integration have allowed a gradual reduction of the tariff restrictions, it is necessary to analyze



the effects that the not tariff barriers can have on the real access that the Andean countries could have to the market of the United States as result of the TLC.

The following work seeks to do a typology from the theoretical point of view of the not tariff barriers, identifying the subject matters that treat the above mentioned topic in the bilateral current negotiations, to conclude with an analysis of the dispositions and examples on the measurements or procedures that the Andean exporters will have to face to be able to accede to the market of the United States.

INTRODUCCIÓN

El mandato original del artículo XXVIII bis del GATT sirve como punto de partida para el análisis de los compromisos y tendencias internacionales frente a la facilitación de acceso a mercados a productos diferentes a bienes agrícolas. Para dicho propósito, y como parte de las funciones de seguimiento y verificación, la Organización Mundial del Comercio (OMC) estableció un Grupo de Trabajo sobre Acceso a Mercados (NGMA por sus siglas en inglés) en la primera reunión del Comité de Negociaciones Comerciales a comienzos de 2002 para tal propósito.

De la misma manera, existe el mandato de Doha (Par. 16, 50, y 31 [iii]), donde se mencionan los compromisos de los países miembros por seguir con la tendencia de eliminar las barreras arancelarias al flujo de bienes en los mercados mundiales.

Sin embargo, aunque ha habido una evidencia importante de la reducción de los aranceles en los países miembros de la OMC, aún existen barreras para el comercio de bienes.

Dichas barreras son conocidas como barreras no arancelarias (NTF por sus siglas en inglés), y que han ocupado las agendas en la promoción del libre comercio en el campo multilateral.

Las barreras no arancelarias comprenden el conjunto de leyes, regulaciones, políticas, normativas o hechos de un país que, en la práctica, restringen o limitan el acceso de productos importados al mercado. Por su naturaleza, no son tan fáciles de identificar y, por ende, de abolir o minimizar, por cuanto pueden estar en la forma de normas legales como procedimientos administrativos, así como en directivas informales de instituciones y gobiernos.

Entre dichas barreras u obstáculos encontramos los procedimientos para el trámite de licencias de importación; las normas para la valoración en aduana de las mercancías; las inspecciones, previas a la expedición, y como nuevos controles de las importaciones; normas de origen; medidas en materia de inversiones; estándares y medidas técnicas, incluyendo las medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otras.

De hecho, para el caso de los estándares y medidas técnicas, podrían ser consideradas como barreras de entrada, en la medida que pueden ser solicitadas para el acceso a mercados o, en última instancia, pueden verse como un mecanismo que facilite el consumo y diferencie los bienes frente a las decisiones de los consumidores.

En este sentido, y enmarcados en la globalización, cualquier economía debería basar su

* MSc Economía del Desarrollo. Instituto de Estudios Sociales, La Haya. Documento elaborado en desarrollo del proyecto "Barreras al comercio en Estados Unidos". Actualmente se desempeña como docente-investigador del grupo de Entorno de los Negocios, adscrito al Observatorio de Entorno de los Negocios de la Facultad de Administración de Empresas de la Universidad Externado de Colombia. E-mail: camandiaz@hotmail.com.

oferta comercial en la utilización de estándares, lo cual le permitiría acceder a mercados, disminuir las asimetrías de información y diferenciar sus productos de la competencia. Por lo tanto, es fundamental revisar cómo los estándares pueden contribuir al comercio internacional.

Pero, primero, se debe diferenciar entre las regulaciones y los estándares. Sykes (1995) define al primero como un requisito obligatorio impuesto por la autoridad pública, y al segundo, como una especificación voluntaria que surge de las fuerzas del mercado. De esta manera, y para el caso de los estándares, éstos tienen como propósito fundamental facilitar la producción y el intercambio de bienes, a la vez que buscan reducir costos de transacción, garantizar la calidad y lograr una oferta de bienes públicos óptima. Aunque, por la manera en que son diseñados o implementados, pueden también restringir el comercio¹.

Dentro de los beneficios de la adopción e implementación de estándares, la revisión de la literatura realizada por Maskus et. ál. (2000) propone que contribuyen al desarrollo de los mercados y a facilitar sus transacciones. Aun así, también se menciona que los estándares y regulaciones técnicas pueden generar costos importantes y limitar la competencia.

La OMC ha promovido diferentes acuerdos para disminuir al máximo el impacto negativo que dichas medidas administrativas o burocráticas puedan generar en el libre flujo de bienes y en el mayor beneficio de los consumidores.

En dicho contexto, las actuales negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos y los países andinos generan un espacio para identificar y disminuir dichas barreras, asegurando un acceso real a los productos de las partes en su intercambio comercial, siempre que se obtenga un lenguaje común frente a las prácticas, procedimientos y

estándares que regulen el flujo de bienes entre las partes.

El siguiente trabajo busca hacer una tipología desde el punto de vista teórico de las barreras no arancelarias, identificando las temáticas que tratan dicho tema en las negociaciones bilaterales actuales, para concluir con un análisis de las disposiciones y ejemplos sobre las medidas o procedimientos que deberán enfrentar los exportadores andinos para poder acceder al mercado de Estados Unidos².

TIPOLOGÍAS DE LOS OBSTÁCULOS O BARRERAS NO ARANCELARIAS³

Las barreras no arancelarias pueden definirse como el conjunto de disposiciones, leyes, regulaciones, políticas, procedimientos, documentación o prácticas de un país que, por su naturaleza administrativa o burocrática pueden restringir o limitar el acceso de productos importados a su mercado.

Dichos procesos o trámites pueden estar motivados por diferentes razones, y que pueden ir desde la salvaguarda de determinados sectores o productos de la economía de una nación hasta las razones de seguridad nacional o de salud pública. A continuación se presenta un extenso recuento de las barreras no arancelarias, y que deberán ser valoradas por cualquier empresa o individuo interesado en comercializar sus productos más allá de las fronteras colombianas, y particularmente hacia Estados Unidos.

A. LICENCIAS DE IMPORTACIÓN

Según la OMC, este instrumento no es tan generalizado en la actualidad, aunque sí está sujeto a disciplinas dentro de la Organización. Es así que en el Acuerdo sobre Procedimientos para

¹ Maskus, et. ál. (2000).

² El estudio no hace un análisis extensivo del acceso de productos agrícolas, que por su tipología requieren de un estudio más detallado, particularmente en función de las medidas sanitarias y fitosanitarias, que se explican a continuación de manera general.

³ Para efectos de los contenidos de esta sección, en buena medida se puede encontrar mayor información en los documentos de la OMC (www.wto.org).





el Trámite de Licencias de Importación se establece que deben ser procedimientos sencillos, transparentes y previsibles. Se les exige a los países que publiquen información suficiente para que los comerciantes tengan conocimiento de cómo y por qué se otorgan las licencias. Además, los países deben notificar a la omc el establecimiento de nuevos procedimientos para el trámite de licencias de importación o la modificación de aquellos que se encuentren en aplicación. Cabe mencionar que el mismo Acuerdo prevé la manera de expedir licencias automáticas, eliminando así los posibles efectos restrictivos sobre el comercio, y si es el caso, buscando reducir la carga para los comerciantes.

B. NORMAS PARA LA VALORACIÓN EN ADUANA DE LAS MERCANCÍAS

El proceso de estimación del valor de un producto en aduana puede convertirse en una importante barrera de tipo administrativo para los comerciantes, por los tiempos y la subjetividad que de ella puede derivarse. El acuerdo de la omc sobre valoración en aduana busca el establecimiento de un sistema equitativo, uniforme y neutro de valoración en aduana de las mercancías. En dicho sistema se establece un conjunto de normas sobre valoración, que tienen un alcance mayor frente a las disposiciones sobre valoración en aduana del GATT original, a la vez que proporciona mayor precisión.

Es importante anotar que en la Ronda de Uruguay se adoptó una decisión ministerial sobre este tema de valoración, donde se les otorga a las administraciones de aduanas la facultad de solicitar información adicional en los casos que tengan motivos para dudar de la exactitud del valor declarado de las mercancías importadas. Si persistieran dudas razonables sobre su valor, la administración de aduanas podrá estimar que no se puede determinar el valor en aduana de las mercancías importadas sobre la base del valor declarado, afectando al comerciante y de esta manera al flujo de bienes y de comercio.

C. INSPECCIÓN PREVIA A LA EXPEDICIÓN DE LAS MERCANCÍAS⁴

La inspección previa a la expedición de las mercancías solicitadas al extranjero es un instrumento donde se emplean empresas privadas especializadas que verifican los pormenores de la expedición (tales como precio, cantidad y calidad). A través de este mecanismo se busca salvaguardar los intereses financieros nacionales, como evitar la fuga de capitales, el fraude comercial y la evasión de derechos de aduana. También busca compensar las insuficiencias de las infraestructuras públicas, al delegar en una instancia privada e independiente parte de las cargas administrativas y de verificación.

⁴ Dicho procedimiento es administrado conjuntamente por la Federación Internacional de Organismos de Inspección (FIOI), que representa a las entidades de inspección y la Cámara de Comercio Internacional (CCI), que representa a los exportadores.

En este sentido, y dentro del marco de la OMC, existe el acuerdo sobre inspección previa a la expedición, que reconoce los principios y obligaciones del GATT, los cuales son aplicables a las actividades de las entidades de inspección previa a la expedición que se realicen por mandato de un Estado.

A su vez, el acuerdo establece un conjunto de obligaciones impuestas a los gobiernos que hagan uso de este mecanismo. Allí se encuentran establecidos los principios de la no discriminación, transparencia, protección de la información comercial confidencial, evitación de demoras irrazonables, utilización de directrices específicas para realizar la verificación de precios, a la vez que se procura evitar que surjan conflictos de intereses por las entidades de inspección.

Para el caso de los países exportadores miembros cuyo destino sean los países usuarios de los servicios de inspección previa a la expedición, también se incluyen obligaciones tales como la no discriminación en la aplicación de las leyes y reglamentos nacionales, la pronta publicación de esas leyes y reglamentos, junto con la prestación de asistencia técnica cuando se solicite por alguno de los miembros de la OMC.

Finalmente, el acuerdo establece un procedimiento de examen independiente⁴, que busca resolver las eventuales diferencias que surjan entre los comerciantes y las entidades de inspección.

D. NORMAS DE ORIGEN

Las normas de origen, entendidos como criterios para determinar dónde se fabricó un producto, determinan el porcentaje máximo de materias primas e insumos extranjeros incluidos en la fabricación de un producto de exportación, y sirven para establecer el tratamiento arancelario que recibirá a su entrada en un determinado país. Al cumplir con estas normas se permite

a los productos de exportación acogerse a eventuales reducciones arancelarias en el país de destino.

Dentro de las normas de la OMC se encuentra el acuerdo sobre normas de origen que exige a sus miembros asegurar que sus normas sean transparentes; que no generen efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional; que sean administrados de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable; y que estén basados en un criterio positivo, donde se estipule qué es lo que confiere origen.

El acuerdo también tiene como objetivo sentar las bases para una armonización en esta materia, dentro de los miembros de la OMC, haciendo la salvedad para algunos tipos de comercio preferencial, como es el caso de una zona de libre comercio. Allí se pueden utilizar normas de origen diferentes para los productos objeto de comercio en el marco de su acuerdo de libre comercio.

E. MEDIDAS EN MATERIA DE INVERSIONES

Dichas medidas están enmarcadas dentro del acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC o TRIMS por sus siglas en inglés), y que se aplica únicamente a las medidas que afectan al comercio de mercancías. En el acuerdo se tratan los efectos que ciertas medidas pudieran tener en materia de restricción y distorsión del comercio. Además, establece que ningún miembro aplicará ninguna medida que conlleve a una discriminación contra las empresas extranjeras o los productos extranjeros, salvaguardando así el principio de "trato nacional", promulgado en el GATT.

El acuerdo también contiene un listado de medidas incompatibles con artículos del GATT, tales como la compra por una empresa de niveles determinados de productos de origen nacional ("prescripciones en materia de contenido nacional"). O las medidas que limiten las importacio-



nes de una empresa o establezcan objetivos de exportación para esa empresa (“prescripciones en materia de nivelación del comercio”).

F. ESTÁNDARES Y MEDIDAS TÉCNICAS

Maskus et. ál. (2000) hacen un estudio extensivo de la literatura referente al impacto de las medidas técnicas al comercio (TBT). Los autores hacen énfasis particular a los estándares en productos o procesos relacionados con bienes y productos agrícolas, sin incluir los estándares que pudieran aplicar al sector de los servicios, o estándares laborales.

También se identifican los efectos negativos que las regulaciones técnicas pudieran tener en el flujo del comercio. Los autores interpretan que, en principio, los estándares y regulaciones apuntan a corregir fallas de mercado y no deberían generar costos secundarios para el comercio en la medida que no sean discriminatorios entre diferentes fuentes de suministro de materiales o procesos.

Por lo anterior, los estándares y las medidas técnicas ayudarán a garantizar la calidad y seguridad de los productos, además de proveer de información técnica y específica a los mercados, buscando disminuir las asimetrías de información, haciendo más sofisticada la interacción entre oferta y demanda, y eventualmente contribuyendo al comercio y a la eficiencia de los mercados.

Uno de los mecanismos que más se han utilizado por los países para armonizar sus estándares y procedimientos son los acuerdos de reconocimiento mutuo (MRA). Dichos acuerdos apuntan a reconocer los procesos de pruebas y certificación entre las partes, y contribuyen en el diseño y administración de políticas que, de ser bien administrados, pueden contribuir al aumento del comercio.

G. MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS (MSF)

Dentro de las regulaciones relacionadas con estándares puede incluirse las medidas sanitarias y

fitosanitarias (MSF), vistas también como barreras técnicas al comercio (TBT). Dichas medidas han dado lugar a diferentes decisiones y mecanismos de resolución de controversias en el marco de la OMC (tal es el caso del SPS Agreement o el TBT Agreement). Las MSF pueden ser disposiciones difíciles y costosas de implementar para un país en desarrollo, toda vez que se requiere de una infraestructura técnica y tecnológica para llevar a cabo las diferentes pruebas y certificaciones. De esta manera, es importante que se disponga de los mecanismos de asistencia técnica que permitan la mejor y menos costosa implementación de estos sistemas.

Las medidas sanitarias (seguridad humana y animal) y fitosanitarias (seguridad de plantas) tienen como objetivo establecer normativas claras para proteger la salud de las personas, animales, vegetales, y la seguridad del medio ambiente del territorio de una parte (usualmente el país que recibe el flujo de bienes).

Esto implica que un país deberá estar en la capacidad de preservar los intereses de sus sectores productivos y realizar las investigaciones científicas necesarias, a la vez que se evalúan las circunstancias y riesgos existentes para la vida y se analizan los impactos en el ecosistema ocasionados por aditivos importados y de cualquier otro componente que contengan los productos importados.

Así, en la OMC se desarrolló el acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), que tienen medidas aplicadas tendientes a⁵:

- la protección de la salud y, la vida de animales y plantas dentro de un territorio contra riesgos que se presenten por la entrada o diseminación de pestes, enfermedades, organismos portadores de enfermedades u organismos que causen enfermedades.

- la protección de la vida y la salud de personas y animales dentro de un territorio contra los riesgos que presenten aditivos, contaminantes, toxinas u organismos que causen enfermedades que vienen en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos.

⁵ Evans, E. (2005).

- la protección de la vida y la salud humana dentro de un territorio contra riesgos que se presenten debido a enfermedades transmitidas por animales, plantas o productos derivados de ellos, o por la entrada, establecimiento o propagación de pestes.

- prevenir o limitar riesgos o daños dentro de un territorio debido a la entrada, establecimiento o diseminación de pestes.

H. MEDIDAS AMBIENTALES

En términos de protección al medio ambiente, las regulaciones de un país o una parte pueden generar barreras al flujo de bienes a sus mercados. En este sentido, el artículo XX del GATT le da la posibilidad a los gobiernos de adoptar “las medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales” (literal b) y “las medidas relativas a la conservación de los recursos naturales” (literal g).

Ese mismo artículo, en su introducción, afirma que las medidas ambientales deberán aplicarse sin discriminación arbitraria o injustificable, y no podrán constituir una restricción o barrera al comercio. De esta manera, si se adoptaran medidas de esta naturaleza, con el propósito de preservar o mejorar el medio ambiente, deben aplicarse tanto a los productos nacionales como a los productos extranjeros similares, evitando así la eventual discriminación.

EFFECTOS Y ANÁLISIS DE LAS EVENTUALES BARRERAS TÉCNICAS AL COMERCIO

Una aproximación más detallada al contexto teórico previamente mencionado hace pensar que el primero y más importante obstáculo –u oportunidad comercial– para un eficiente flujo comercial de bienes tiene que ver con las normas de origen, muestra que su existencia puede tener dos implicaciones importantes a partir de lo acordado en esta materia en un contexto bilateral: la creación y la desviación del comercio.

La creación de comercio tiene lugar cuando una mayor actividad económica genera una demanda total más cuantiosa para las importaciones, implica un traslado desde la producción nacional de alto costo, que estaba protegida por un derecho aduanero, a la producción de bajo costo de un país asociado (Francés y Palacios, 1996).

La desviación de comercio, en cambio, implica un cambio en la pauta de origen de las importaciones (no un aumento de ellas) desde zonas de bajo costo situadas fuera de la región, hacia productores de alto costo situados dentro del área de preferencia que compiten en precios, en vez de hacerlo con base en costos, dadas la preferencias arancelarias que tienen los productores de la región frente a aquellos localizados fuera de ella, cuyos productos se encuentran sujetos a mayores aranceles (Francés y Palacios, 1996).

Como se ha dicho anteriormente, las normas de origen son necesarias en los acuerdos comerciales para asegurar la competencia leal dentro de la región y su integridad. El propósito de las mismas es evitar la deflexión o triangulación del comercio, pero deben ser diseñadas de manera tal que, mientras combaten este fenómeno, permiten a los miembros del acuerdo disfrutar de los beneficios del incremento del comercio, producto de la disminución de los aranceles.

Sin embargo, la preservación de una competencia justa y la expansión del comercio de la región, muchas veces, son metas contradictorias. Esto presenta una disyuntiva fundamental: con reglas de origen más restrictivas, se logrará una mayor prevención de la deflexión del comercio, pero habrá una menor expansión “eficiente” del comercio intra-regional.

Se debe aclarar que tanto la creación como la desviación de comercio incrementan el intra-regional, pero, de cualquier manera, todo incremento del comercio se ve disminuido mientras más estricta sea la norma de origen, en virtud de que genera mayores costos a los productores, que se esfuerzan en cumplir los requisitos exigidos para que sus productos sean considerados originarios. Esta situación es la



que convierte a las normas de origen en barreras para-arancelarias.

A su vez, una mayor restricción en las reglas de origen generará más incentivos para que se produzca una desviación de comercio, en lugar de propiciar una creación de comercio. En términos de eficiencia económica, es preferible la creación de comercio, en virtud de que aumenta el bienestar económico (Krueger, 1995). Por lo tanto, lo ideal es la obtención de un incremento "eficiente" del comercio, que es aquel que proviene de la creación de comercio.

De acuerdo con esto, y a pesar de que no existe una norma de origen perfecta, la mejor regla será aquella que permita la máxima expansión del comercio, dado un determinado nivel de prevención de la deflexión del comercio.

La selección de normas de origen con estas características serán las que ofrezcan el sistema de determinación de origen menos costoso, en términos de que no se convertirán en barreras para-arancelarias intra-regionales, al hacer más sencillo para los productores el cumplimiento de los requisitos de origen, además de impedir que la desviación de comercio se convierta en una actividad más atractiva.

En el caso concreto de los diferentes criterios de determinación del origen, Stephenson y James (1995) consideran que el criterio del cambio de clasificación arancelaria es el más liberal, con la mayor proporción de comercio creado, seguido por la prueba de procesos específicos y por la regla del valor agregado, considerada como la más restrictiva.

A pesar de todo, las normas de origen adoptadas para evitar la deflexión pueden proveer incentivos para la desviación del comercio, tanto de insumos como de bienes elaborados. En el primer caso, los productores de un país preferirán adquirir insumos más costosos de otro país miembro, en detrimento de compras de insumos más baratos en el resto del mundo, con el objeto de satisfacer los requisitos de origen y así lograr exportar el producto final a un país socio con cero aranceles (Krueger, 1995).

También se puede presentar desviación del comercio de bienes terminados, en el que un productor regional menos eficiente pueda com-

petir en precios, gracias a los bajos aranceles de la zona, y vender sus productos a otro país miembro, con preferencia a bienes producidos en terceros países.

Cabe mencionar también que las normas de origen pueden tener un impacto negativo sobre los países no miembros de los acuerdos preferenciales. Con la formación de un área de libre comercio, los países no miembros no sólo son víctimas de la desviación del comercio, sino que además deben enfrentar un incremento de la protección de la región.

En el caso de las exportaciones de insumos y bienes intermedios por parte de terceros países las normas de origen asociadas a acuerdos preferenciales no sólo tienen efectos perjudiciales, porque son equivalentes a un arancel prohibitivo para los suministros no originarios, sino que pueden determinar la desaparición de proveedores competitivos localizados en terceros países.

En el caso de los productos terminados puede ocurrir lo mismo, una vez que los productores regionales de bienes elaborados fortalezcan sus relaciones con los proveedores de bienes intermedios, aumentando la integración vertical de los procesos productivos dentro de la zona. Hasta tanto esto no suceda, los productores de bienes finales de terceros países podrán colocar su producción y permanecer competitivos (Hoekman, 1993).

Esto puede explicar, tal vez, la inversión extranjera "forzada" que se ha observado por parte de las empresas multinacionales en las principales zonas de integración, las cuales se han visto en la necesidad de asentarse en alguno de los países miembros para tener acceso a los demás mercados socios y no ser desplazadas por otros productores intra-regionales.

Finalmente, para el caso particular de las normas de origen aplicadas dentro de un TLC, es importante anotar que éstas pueden constituirse en un mecanismo que evite el fenómeno deflexión o triangulación. Dicho fenómeno consiste en que los productos provenientes de un tercer país no miembro del tratado, sea importado a un país miembro del tratado con bajos aranceles externos con la finalidad de ser transferido después a otros países miembros con mayores aranceles externos.

Por lo tanto, en la medida que se conozca la procedencia de los productos que circulan en la zona de integración, se puede evitar este tipo de prácticas y distorsiones, a la vez que pueden ser utilizadas para evitar el **dumping** y otras prácticas desleales en el comercio internacional. Sin embargo, las normas de origen también pueden ser discriminatorias, ya que establecen requisitos mínimos o máximos para permitir la entrada, o evitar el acceso a preferencias, de determinados productos, bien sea provenientes de terceros países, como de países miembros. También, dichas normas pueden ser utilizadas para restringir el acceso a compras públicas o al desempeño de ciertas actividades comerciales en determinado país.

Por otro lado, en términos de los estándares y las medidas técnicas, como se mencionó anteriormente, los **MRA** pueden contribuir a facilitar el flujo de comercio. Sin embargo, la negociación de estos acuerdos puede presentar muchas dificultades, particularmente si existen grandes diferencias en términos de desarrollo entre las partes involucradas. Lo anterior sucede toda vez que la falta de paridad y capacidad técnica, junto con insuficiente infraestructura para pruebas y certificación, son el punto de partida de muchos de los países en desarrollo.

También se mencionan los eventuales beneficios de acceder a medidas técnicas o de estandarización, pero existe bastante evidencia que prueba que los países y gobiernos han utilizado estas medidas para disfrazar medidas proteccionistas, donde pueden llegar a discriminarse a proveedores extranjeros, como puede ser el caso de lo sucedido en el sector de las telecomunicaciones con diferentes operadores y normas técnicas que dificultaban el acceso de productos a partir de estándares tecnológicos. Otro ejemplo, y quizás más dicente, es el caso de los reproductores de cinta de videos, donde los formatos técnicos (vistos como estándares) entre el **VHS** y **BETA**, no sólo demarcaron mercados específicos para su comercialización, sino que evitaron la entrada de algunos competidores a grandes mercados (como sucedió en Estados Unidos en detrimento de los productores de aparatos en formato **BETA**).

Por lo tanto, estas medidas han sido utilizadas para lograr ventajas estratégicas internacionales de las firmas locales frente a las firmas extranjeras. Pero dichas medidas pueden resultar poco transparentes; ser unilaterales, sin el fundamento científico o técnico suficiente; y ocasionar costos innecesarios (en ocasiones duplicando esfuerzos) para que las firmas puedan cumplir con dichos estándares. De esta manera, podrían contribuir a la formación o fortalecimiento de monopolios, así como a la segmentación de mercados, lo cual termina por crear costos a la economía en general, y a los consumidores en particular.

En la misma línea, y para el caso empresarial, en la medida que los productores y comerciantes requieran de una inversión única en la adaptación y rediseño de sus productos y procesos para cumplir con las normativas impuestas, además de tener que dedicar recursos variables y permanentes para el mantenimiento de controles de calidad, así como de procesos de prueba y certificación, varias firmas pueden quedar excluidas del mercado, particularmente las pequeñas y medianas empresas (**pymes**). Por lo tanto, las empresas pueden optar por un modelo de producción rígido, que permita una oferta de productos para el mercado local, y que con inversiones elevadas podría modificar sus productos para acceder a otros mercados; o bien puede diseñar una plataforma de producción costosa que le permita hacer algunas modificaciones para acomodarse a mercados particulares. De acuerdo con un estudio de la **OCDE**⁶, el segundo caso es el más común entre las grandes compañías, mientras que para el caso de empresas de menor tamaño, debido a sus presupuestos restringidos, la primera es más apropiada.

De acuerdo con lo anterior, los estándares y las regulaciones también pueden contribuir a la segmentación de los mercados al crear barreras de acceso, lo cual redundará en un fortalecimiento de las posiciones de algunos competidores en los mercados (posiciones dominantes). Todo ello implicaría un aumento de precios, así como una disminución de posibilidades u opciones, en la

⁶ OCDE (1999).



medida que haya tendencia a monopolios u oligopolios. Dentro de los beneficios de la adopción e implementación de estándares, la revisión de la literatura realizada por Maskus et. ál. (2000) propone que estas medidas contribuyen al desarrollo de los mercados y a facilitar sus transacciones. Esto sucede cuando las economías pueden mejorar los flujos de información entre los proveedores y los consumidores, al proveérseles de las características y calidad de los productos, disminuyendo así costos de transacción.

También pueden contribuir al crecimiento de la demanda de bienes complementarios y, de manera particular, al aumento de elasticidad en la sustitución de la demanda entre productos o versiones parecidas. Además, los países en desarrollo pueden, a través de estas medidas, absorber conocimiento especializado que contribuiría al fortalecimiento de sus capacidades tecnológicas y la promoción de la transferencia de tecnologías. Finalmente, los estándares y las regulaciones pueden contribuir a la promoción de las economías de escala, a la vez que sirven como punto de referencia para identificar la capacidad tecnológica y garantizar la compatibilidad entre otros productos o redes de consumo.

En dicho contexto, y para el caso particular de las MSF, aunque tienen un objetivo superior al propender por la salud y bienestar de las sociedades, pueden convertirse en barreras técnicas al comercio, toda vez que la existencia de normas elevadas en este sentido, incluso más allá de los niveles necesarios para proteger la salud y el ecosistema, pueden ser difíciles de cumplir o de ser acogidas, particularmente por países en desarrollo.

Esto sucede debido a que la aplicación y la observancia de las normas dependerán del nivel de desarrollo científico del país, así como de la capacidad de desarrollar investigación financiada para fundamentar su posición, y de la ética de los países exportadores para supervisar y controlar los procesos de sus industrias, y la capacidad de aquéllos de velar por sus intereses y normas.

En materia medioambiental, las disposiciones que allí se determinen pueden contravenir

el comercio de una manera evidente, y pueden ser utilizadas como barreras efectivas para las importaciones. Por ejemplo, para el caso de la gasolina en Estados Unidos se promulgó la Ley de Protección de la Calidad del Aire, la cual tenía un claro impacto en el consumo de este bien y propendía por la mejora del medio ambiente. En este caso, siempre que la norma estuviera en sintonía con los principios del artículo xx no debía presentarse objeción alguna. Sin embargo, los países afectados interpusieron una acción frente al órgano de apelación de la OMC, donde se dio un fallo a su favor. Lo anterior no implicaba que los países no tuvieran la capacidad de promulgar normas en beneficio del medio ambiente, sino que dichas normas no debían ser discriminatorias, como era el caso de esta ley, que imponía una carga mayor a hidrocarburos provenientes de determinados países, pero no de Estados Unidos mismo.

En este ejemplo se pudo comprobar que las obligaciones impuestas a los productores nacionales de gasolina eran menos estrictas que aquellas impuestas a la gasolina importada, afectando particularmente a productores de Venezuela y Brasil. Por lo tanto, la norma era discriminatoria y quebrantaba el principio de trato nacional establecido en el GATT y que era totalmente injustificable.

También es necesario observar con detalle regulaciones estatales que buscan preservar la seguridad nacional o la salud pública, y que podrían tener grandes incidencias en el flujo de bienes. Aunque en cualquier negociación, multilateral o bilateral, las partes se reservan el derecho a establecer normas y medidas que mantengan temas sensibles para el mantenimiento y normal desarrollo de las actividades propias de los países, se corre el riesgo que por esta vía se puedan afectar intereses comerciales, considerados como secundarios frente a intereses como la salud, por ejemplo.

En este sentido, la Ley de Terrorismo Biológico (Bioterrorism Act) del 2002 de Estados Unidos introduce una serie de disposiciones y facultades para su autoridad sanitaria (la FDA) que pueden afectar el flujo comercial. Particularmente, el título III – subtítulo A, ha otorgado

al FDA (administración de alimentos y medicinas) la responsabilidad de proteger los suministros alimenticios que llegan a Estados Unidos de poder ser contaminados por ataques terroristas. La FDA ha dispuesto las siguientes provisiones para cualquier instalación que tenga que ver con la fabricación y procesamiento de alimentos para el consumo de humanos y de animales:

1. Registro de instalaciones alimenticias.
2. Aviso previo de alimentos importados.
3. Detención administrativa de los alimentos.
4. Establecimiento y mantenimiento de registros.

De esta manera, la ley requería que todas las compañías extranjeras que fabricaran, procesaran, empaquesen o mantuvieran alimentos⁷ para consumo humano o animal en Estados Unidos debían registrarse con la FDA a más tardar el 12 de diciembre del 2003. A su vez, las compañías extranjeras de operaciones múltiples debían registrar cada instalación por separado. También, todas las personas y compañías ubicadas en Estados Unidos que fabricaran, procesaran, empaquesen, transportaran, distribuyeran, recibieran, sostuvieran o importaran alimentos intencionalmente para el consumo humano o animal dentro de Estados Unidos debían también registrarse con la FDA a antes de dicha fecha.

Resulta claro entonces que no registrar y no enviar un aviso previo por cada envío, podía generar el rechazo en la admisión de la mercancía al momento de su entrada en Estados Unidos. En dicho caso, la mercancía se almacenaría en un depósito del gobierno, con los gastos allí generados a cargo del importador, hasta que se completaran apropiadamente el registro y el aviso previo de envío. Así, cualquier intento de introducir algún producto alimenticio sin una notificación oportuna a la FDA podría terminar con la prohibición de importar envíos futuros del producto alimenticio, provenientes de dicha compañía, a Estados Unidos.

Como se puede apreciar, la FDA, a través de sus disposiciones o recomendaciones, es un organismo que efectivamente puede influir en el flujo del comercio. De hecho, la FDA es un organismo muy activo en cuanto a la promul-

gación de disposiciones que afecten la comercialización. Así, por ejemplo, según informes de la OMC, entre enero de 2001 y junio de 2003 Estados Unidos presentó a la OMC 45 notificaciones en materia de expedición de reglamentos técnicos, 24 de las cuales procedían de la FDA. También son bastante importantes las disposiciones en materia de marcado y etiquetado de los productos de exportación. A manera de ilustración, en Estados Unidos se emitieron entre enero de 1995 y junio de 2003, 83 disposiciones relacionadas con el etiquetado de los productos. Este tema es de gran importancia para cualquier exportador nacional, pues se debe hacer un cuidadoso análisis sobre los requisitos por cumplir (Escalante S., 2005).

CONCLUSIONES

Encontramos que para tener un acceso real a los mercados se requiere prever los posibles impactos frente al comercio de las normas y regulaciones que un país implemente por distintas razones (entre ellas el mantenimiento de la seguridad nacional y la salud pública). Entre dichos mecanismos se mencionan los procedimientos para el trámite de licencias de importación; las normas para la valoración en aduana de las mercancías; las inspecciones, previas a la expedición, y como nuevos controles de las importaciones; normas de origen; medidas en materia de inversiones; los estándares y medidas técnicas, incluyendo allí las medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otros.

En varios casos dichas medidas podrían contribuir al flujo comercial, como en las medidas técnicas y los estándares enmarcados en la globalización. En el grado que cualquier economía base su oferta comercial en la utilización de estándares, así mismo le permite acceder a mercados, disminuir las asimetrías de información y diferenciar sus productos de la competencia. Así, se podría lograr un posicionamiento de los bienes aprovechando nichos de mercados.

Sin embargo, las medidas también pueden generar enormes barreras técnicas al flujo comercial. Por un lado, la OMC ha previsto distintos mecanismos y se han suscrito varios acuerdos



para evitar que esto suceda. Pero en la práctica es común encontrar que no sólo pueden afectar el comercio, sino incluso ir en detrimento de los mismos consumidores, como puede ser el caso de las normas de origen y sus efectos frente a la desviación del comercio y la correspondiente ineficiencia en términos de bienestar.

Adicionalmente, otras normativas podrían afectar el flujo de bienes que, en circunstancias diferentes, permitiría la circulación de bienes sin tantas distorsiones. Esto sucede, por ejemplo, con las mismas normas ambientales o de salud pública, donde un principio fundamental para evitar distorsiones es aplicar el concepto de trato nacional, es decir, que las normas o directrices no discriminaran su aplicación entre los nacionales y extranjeros.

Aun así, habría que analizar también cómo se relaciona el nivel de desarrollo (particularmente científico y tecnológico) para la aplicación de normas o mecanismos que salvaguarden intereses nacionales. Tal es el caso de las normas sanitarias y fitosanitarias que, persiguiendo un beneficio mayor como la salud, podrían estar más allá del alcance o las capacidades locales de países en desarrollo.

Por lo tanto, la disminución de las barreras arancelarias no asegura el libre flujo de mercancías entre países con estrechos vínculos comerciales. Se requiere de reglas de juego claras en esferas tales como inversiones, medio ambiente, medidas no arancelarias, normas técnicas, etc.

Estos han sido temas cubiertos en la negociación actual del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Los resultados que de ella se deriven permitirán que se logren los objetivos de acceso y, por lo tanto, alcanzar los niveles de bienestar esperados de dicho acuerdo.

Pero, más allá de los acuerdos y disposiciones, se requiere de transparencia por parte de las diferentes entidades de gobierno de los socios comerciales, así como de una constante vigilancia y monitoreo por parte de los comerciantes y entidades de apoyo, para identificar las medidas que, persiguiendo intereses válidos, generen la

menor —y en lo posible ninguna— incidencia en los flujos y tendencias de comercio.

El análisis de dichas barreras, y el cálculo de sus impactos, es una tarea complicada, toda vez que al ser medidas administrativas no pueden traducirse fácilmente a términos económicos y de bienestar. Es importante que, como parte de análisis posteriores más profundos, se evalúen también los impactos de medidas como las salvaguardas o las cuotas de importación, como elementos que pueden contribuir a entorpecer el comercio entre socios comerciales, o las mismas disposiciones en materia de compras públicas y las excepciones que allí se definan. Dichas medidas no han sido contempladas por este análisis general, pero pueden tener serias implicaciones en el flujo comercial, particularmente frente a productos agrícolas o bienes de consumo producidos por pequeños empresarios.

BIBLIOGRAFÍA

Escalante S., Javier. "Las barreras no arancelarias", *La Republica*, 7 de junio de 2005.

Evans, Edward. "Entendiendo el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC)", Departamento de Food and Resource Economics, Servicio de Extensión Cooperativa de la Florida, Instituto de Alimentos y Ciencias Agrícolas, Universidad de la Florida, (UF/IFAS). Febrero, 2005.

FDA. Ley Federal de Productos Alimenticios, Medicamentos y Cosméticos. Estados Unidos.

Maskus, et ál. "Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade". World Bank, 2000.

OCDE. "An assessment of the costs for International Trade in meeting regulatory Requirements", TD/TC/WP(99)8/final, París, 1999.

Sigala P., Luis E. Efectos económicos de las normas de origen en los tratados comerciales preferenciales, UCLA-Venezuela Caracas 1999.

Sykes, A. "Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets", Washington D. C., Brookings Institutions, 1995.

⁷ Para los propósitos de la Ley de Terrorismo Biológico, el término "alimento" hacía referencia a cualquier alimento o bebida consumido por personas o animales, incluyendo suplementos dietéticos, agua embotellada, dulces, entre otros.