

F. Conclusiones

En este informe se ha intentado que se comprendan mejor la función, la incidencia y los efectos de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios en el sistema multilateral de comercio del siglo XXI. Con el telón de fondo de los profundos cambios observados en la naturaleza de las corrientes comerciales y la estructura del comercio, las instituciones, las realidades sociales y ambientales, y las preferencias de los consumidores, en el informe se señalan los retos que plantean las MNA y las medidas relativas a los servicios por lo que respecta a la cooperación internacional y, específicamente, a la Organización Mundial del Comercio.

La gama de medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios es muy amplia y es imposible abarcarla en un solo informe. Por ello, se ha hecho un análisis general de esas medidas, centrando la atención en los obstáculos técnicos al comercio (OTC), las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y la reglamentación nacional en la esfera de los servicios.

Las medidas OTC/MSF interesan por igual a los productores, los comerciantes y los consumidores. También plantean problemas específicos relacionados con la transparencia. Una cuestión primordial es cómo abordar los efectos desfavorables de las medidas no arancelarias en el comercio sin obstaculizar los legítimos esfuerzos de los gobiernos por alcanzar objetivos de política pública tales como la protección de la salud pública. Una cuestión conexas es la función de la OMC y de otros órganos dedicados al comercio internacional en la promoción de la convergencia normativa como medio de reducir los obstáculos innecesarios al comercio. Estos problemas son muy similares a los que afrontan los Miembros de la OMC cuando deliberan sobre las disciplinas adicionales necesarias en el ámbito de la reglamentación nacional de los servicios para asegurar que esa reglamentación no sea más gravosa de lo necesario para alcanzar objetivos de política legítimos.

El análisis económico sirve para explicar algunos de los motivos por los que los gobiernos utilizan medidas no arancelarias y medidas relativas a los servicios. Ambos tipos de medidas pueden responder a objetivos de política pública legítimos, pero también pueden utilizarse con fines proteccionistas. Identificar las intenciones de un gobierno es una tarea intrínsecamente difícil, sobre todo en el caso de las medidas OTC/MSF y de la reglamentación nacional en la esfera de los servicios. Los aspectos económicos del bienestar y la economía política ayudan a explicar la utilización de medidas concretas. El análisis también muestra el modo en que los cambios que se han producido recientemente en el entorno comercial, como la ampliación del reparto mundial de la producción, el cambio climático y la importancia creciente de las preocupaciones de los consumidores en los países más ricos, influyen en la utilización de MNA. En este entorno más complejo pueden surgir circunstancias en las que haya divergencias entre los intereses de los productores y los consumidores acerca de la naturaleza de la medida identificada para promover un objetivo de política pública.

La evaluación de la incidencia de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios es difícil debido a las grandes lagunas en la información. Los datos son escasos debido a la naturaleza misma de esas medidas, que son diversas y en muchos casos difícilmente cuantificables. Además, el hecho de que los gobiernos carezcan de incentivo para facilitar la información lastra la recopilación de datos oficiales. En lo que se refiere a los servicios, se conocen los compromisos contraídos en materia de acceso a los mercados y trato nacional, pero se dispone de muy poca información sobre los regímenes efectivamente aplicados. Las limitaciones de los datos son particularmente acusadas en el caso de la reglamentación nacional, donde la ausencia de criterios que ayuden a identificar las medidas de reglamentación que tienen un efecto significativo en el comercio complica la situación.

En lo que respecta a las mercancías, la información procedente de fuentes oficiales no permite determinar

tendencias temporales en la frecuencia relativa de las diferentes medidas no arancelarias, a nivel mundial o regional. Lo que sí muestra es la prevalencia de medidas OTC/MSF en la incidencia global de las MNA. Como revelan algunas encuestas empresariales recientes, esas medidas también constituyen el principal motivo de preocupación para los exportadores en la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo. De esas encuestas se desprende asimismo que para los exportadores en general es más problemática la forma en que se aplican esas medidas que las propias medidas.

La incidencia de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios es solo uno de los elementos que es preciso considerar; el otro es su efecto de restricción del comercio. Los datos examinados en el informe confirman que las MNA distorsionan el comercio en forma significativa, y posiblemente aún más que los aranceles. No obstante, este resultado debe interpretarse con cuidado, porque no refleja la reciente transformación del comercio como resultado del desarrollo de las cadenas mundiales de suministro. Más concretamente, se ha constatado que en general las medidas OTC/MSF restringen el comercio de productos agropecuarios, en tanto que la existencia de normas suele tener un efecto positivo en el comercio de productos manufacturados, en particular en los sectores de alta tecnología. Además, es razonable prever que la armonización y el reconocimiento mutuo de normas conllevarán un aumento del comercio.

A fin de determinar los desafíos que suponen para la OMC las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios, en el informe se exponen las razones por las que conviene promover la cooperación internacional en relación con esas medidas. Según la teoría clásica, la sustitución de políticas es un problema fundamental que deben abordar las normas sobre las MNA en un acuerdo comercial. Una integración superficial en forma de normas sencillas en materia de transparencia, trato nacional y reclamaciones no basadas en una infracción (en virtud de las cuales un Miembro puede alegar que ha sido privado de una ventaja esperada debido a la acción de otro Miembro, aunque no se haya infringido ningún acuerdo de la OMC) remedia ese problema.

No obstante, la naturaleza cambiante del comercio internacional hace que surjan nuevas consideraciones de política que pueden crear la necesidad de formas de integración institucional más profundas. Asimismo, la creciente preocupación por las medidas OTC/MSF ha hecho que la cuestión de la convergencia normativa se plantee en la OMC, lo cual entraña problemas difíciles de resolver. En el informe se examinan las disciplinas del GATT y la OMC tal como se han interpretado en el marco de la solución de diferencias. Ese examen indica que las normas del GATT sobre las MNA en general están en consonancia con un enfoque de integración superficial, pero que los Acuerdos OTC y MSF promueven una integración más profunda.

A la luz del análisis económico y jurídico, en el informe se han señalado varios retos para la cooperación internacional y, más concretamente, para la OMC. En primer lugar, es preciso aumentar la transparencia de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios; a este respecto, la OMC, con sus múltiples mecanismos de transparencia, tiene una

función primordial que desempeñar. En segundo lugar, las actuales disciplinas de la OMC no siempre pueden establecer un equilibrio adecuado entre los compromisos en materia de política y la flexibilidad. Por ejemplo, los economistas abogan a favor de asignar más importancia a las reclamaciones no basadas en una infracción. Los juristas, por su parte, observan que en general los Miembros de la OMC no eligen ese camino y prefieren impugnar la MNA sobre la base de la norma específica que presuntamente haya infringido. En tercer lugar, se requieren criterios más eficaces para determinar la razón por la que se utiliza una medida, lo que podía lograrse con una mayor integración del análisis económico y el análisis jurídico.

En cuarto lugar, el mayor reparto mundial de la producción crea otros desafíos para el sistema multilateral de comercio, ya que requiere una integración más profunda. Cuando la interacción de las empresas que forman parte de una cadena de suministro implica una negociación bilateral sobre los precios de los insumos, las políticas que afectan a las condiciones de venta en una etapa dada también repercuten en los beneficios de los productores en todas las demás etapas. Esto significa que la cooperación internacional no debería limitarse al acceso a los mercados, sino que debería abarcar el conjunto más amplio de políticas que influyen en las condiciones de venta en todos los eslabones de la cadena de suministro. Además, el reparto mundial de la producción intensifica los efectos transversales y la complementariedad entre el comercio de mercancías y el de servicios. Cabe entonces preguntarse si esos efectos se tienen suficientemente en cuenta en el marco actual de negociación.

Hay otros problemas que atañen más específicamente a la cooperación en materia de medidas OTC/MSF y de reglamentación nacional. Para abordar los efectos desfavorables de esas medidas en el comercio, es necesario que haya convergencia normativa. Como se señala en el *Informe sobre el Comercio Mundial 2011*, parte de esa convergencia ocurre a nivel regional y parte a nivel multilateral, lo cual plantea la cuestión de la distribución óptima de funciones. El camino hacia la convergencia no es siempre fácil, ya que no se trata de una mera cuestión mecánica de formulación de políticas y pueden entrar en juego diferencias nacionales en cuanto a las preferencias y las prioridades sociales. El enfoque adoptado en los Acuerdos OTC y MSF, consistente en promover la adopción de normas internacionales, puede generar precisamente este tipo de tensiones.

Otra cuestión que se ha planteado es la de las normas del sector privado. Se ha expresado preocupación en relación con la función que puede tener el poder de mercado en la elaboración de normas privadas y con la posibilidad de que esas normas se conviertan en normas públicas obligatorias en las que puedan influir indebidamente grupos de interés. Parecería necesario aclarar el papel de los gobiernos y de la OMC con respecto a estas normas.

Las negociaciones sobre la reglamentación nacional en la esfera de los servicios previstas en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) han resultado muy difíciles de concluir. Una forma de disipar la preocupación por la autonomía en materia de reglamentación, que parece ser un escollo importante, sería definir una prueba de necesidad.

Por último, la creación de capacidad es fundamental para mejorar la cooperación internacional en materia de medidas OTC/MSF y de reglamentación nacional sobre servicios. En el ámbito de las medidas sanitarias y fitosanitarias, el éxito del Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio ha llevado a preguntarse si ese modelo podría reproducirse para la creación de capacidades relativas a la normalización, la infraestructura técnica y la elaboración de reglamentos en la esfera OTC. En cuanto a la reglamentación nacional de los servicios, es preciso reforzar la capacidad de los organismos de reglamentación a fin de que puedan determinar, formular y aplicar políticas que subsanen las fallas del mercado, evaluar el impacto de la reglamentación e intercambiar información sobre buenas prácticas.

El informe abarca mucho, pero en modo alguno aborda todas las cuestiones relacionadas con las medidas no arancelarias en el contexto de la cooperación internacional. Entre las cuestiones importantes que se tratan en el informe pero que no se examinan con gran detalle cabe mencionar las siguientes:

- En el informe se han presentado sólidos argumentos a favor del aumento de la transparencia en el ámbito de las medidas no arancelarias a nivel internacional, lo cual incluye unos procedimientos de notificación bien diseñados y debidamente respetados. No obstante, dado que la administración de las MNA puede ser tan importante como su diseño, cabe preguntarse si no sería posible adoptar un enfoque diferente para abordar los obstáculos administrativos por se.
- La proporción del comercio de bienes intermedios en el comercio total ha aumentado en las últimas décadas. ¿Cómo influye la fragmentación transfronteriza de la producción en los incentivos para aplicar medidas no arancelarias? ¿Cuáles son los efectos de esas medidas en el comercio a lo largo de las cadenas de valor?
- Parece haber una complementariedad cada vez mayor entre el comercio de mercancías y el comercio de servicios como consecuencia del reparto mundial de la producción. ¿Cuán pertinente es esa complementariedad? ¿Necesita un nuevo marco de análisis y nuevas formas de cooperación?
- Se afirma que las prácticas de reglamentación nacional se pueden mejorar considerablemente. ¿Qué efecto tendría esa mejora en la necesidad de una cooperación internacional?
- Las MNA son un "blanco móvil" y los elementos que las componen cambian constantemente. Algunas medidas, como las relacionadas con la protección de la propiedad intelectual, la contratación pública, las inversiones y las finanzas, no se examinan en el informe. ¿Qué desafíos plantean esas medidas para la OMC?
- Uno de los temas principales del presente informe es la reglamentación destinada a alcanzar objetivos de política pública. ¿Hasta qué punto están los gobiernos nacionales dispuestos a delegar su autonomía en ese ámbito en las instituciones internacionales?
- Gran parte de las actividades de los Comités MSF y OTC consiste en el intercambio de información, en particular

sobre prácticas óptimas. ¿En qué grado es eficaz ese intercambio como mecanismo de cooperación internacional, por ejemplo, para aumentar la transparencia o crear capacidad? En esos comités, el mecanismo para abordar las preocupaciones comerciales específicas va más allá del intercambio de información. ¿Contribuye ese mecanismo a solucionar conflictos? ¿Debería usarse como modelo en otros comités?