

Los obstáculos técnicos al comercio en las negociaciones sur-sur

José María Arbilla *
Carlos Galperín **

Resumen

Tres fenómenos que caracterizan al comercio internacional actual suponen un desafío para la Argentina: una participación creciente de los países en desarrollo y del comercio sur-sur, un aumento de las barreras no arancelarias y un número cada vez mayor de acuerdos comerciales regionales.

Teniendo en cuenta estos tres fenómenos, este artículo señala la importancia de negociar los obstáculos técnicos al comercio de manufacturas en el ámbito sur-sur y de definir prioridades que la Argentina podría promover como posición del MERCOSUR en eventuales negociaciones de acuerdos comerciales con los países en desarrollo.

A través de un relevamiento de las medidas mantenidas por países en desarrollo y discutidas en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio, se identifican las principales barreras que podrían enfrentar las exportaciones argentinas en el comercio sur-sur. Un análisis de la evolución de las disciplinas sobre los obstáculos técnicos al comercio permite identificar herramientas disponibles y desafíos para construir una posición negociadora.

Del análisis surgen algunas prioridades para las negociaciones comerciales en las que participa el MERCOSUR, tales como el fortalecimiento del vínculo entre los reglamentos técnicos y las normas internacionales pertinentes, y la utilización como referencia de las normas elaboradas por organismos de normalización en los que participan los países en desarrollo.

* Funcionario del Servicio Exterior de la Nación. Resumen actualizado de la tesis para optar a la categoría de Ministro Plenipotenciario de Segunda Clase, presentada en abril de 2011. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad del autor.

** Los autores agradecen los comentarios de los revisores de una versión preliminar.

1. Introducción

A diferencia de otros países que tal vez puedan dejar a las fuerzas del mercado la decisión de sus prioridades de desarrollo, la Argentina se encuentra obligada a ampliar con políticas activas industriales el estrecho sendero dictado por sus ventajas comparativas. En consecuencia, la diversificación de las exportaciones es un objetivo central de una política comercial externa complementaria de una política de desarrollo industrial. En ese marco, el comercio entre países en desarrollo ofrece oportunidades y amenazas para la Argentina. Por un lado, plantea la oportunidad de superar el patrón clásico de desarrollo de las exportaciones argentinas de manufacturas, centrado en América Latina. Por el otro, presenta una amenaza concreta de competencia para las manufacturas argentinas en los ámbitos del mercado doméstico, del MERCOSUR y de los países latinoamericanos.

Al respecto, la Argentina enfrenta un complejo escenario global en el cual tres fenómenos que caracterizan al comercio internacional representan para el país un desafío a su política de inserción internacional: una participación creciente de los países en desarrollo y del comercio sur-sur, un número cada vez mayor de acuerdos comerciales preferenciales, y un aumento de las barreras no arancelarias.

En primer lugar, los países en desarrollo incrementaron su participación en el comercio mundial: entre 1980 y 2011, su participación en las exportaciones mundiales pasó del 34% al 47% y su participación en las importaciones mundiales creció del 29% al 42% (Organización Mundial del Comercio, 2013 a). Al mismo tiempo, aumentó la proporción del comercio entre los países en desarrollo: el denominado comercio sur-sur fue el 8% de las exportaciones mundiales en 1990 y pasó a ser el 24% en 2011, en paralelo con una disminución del comercio norte-norte (del 56% al 36% de las exportaciones mundiales) y una situación con poco cambio en el comercio norte-sur (una disminución del 32% al 38% de las exportaciones mundiales) (Organización Mundial del Comercio, 2013 a). En forma similar, Michalopoulos y Ng (2013) concluyen que el comercio sur-sur es un factor importante en la explicación del aumento de las exportaciones de los países en desarrollo en las últimas décadas, lo cual se debió al papel de China como socio comercial, al incremento en el ingreso de dichas economías y a los acuerdos preferenciales de comercio.

En segundo lugar, se ha ido incrementando el número de acuerdos comerciales preferenciales: desde alrededor de 50 acuerdos en vigor en 1980 a casi 300 en vigor en 2010 (Organización Mundial del Comercio, 2011). También creció la participación de los acuerdos entre países en desarrollo, que representaban el 25% de los acuerdos en 1980 y dos terceras partes en 2010, y aunque creció la cantidad de acuerdos entre países desarrollados (PD) y países en desarrollo (PED), su participación en el total disminuyó del 50% al 25%, aproximadamente.

En tercer lugar, se verifica un incremento de las llamadas barreras u obstáculos técnicos al comercio internacional (OTC) (Banco Mundial, 2000: párrafos 4 y 6). Al respecto, el número de este tipo de medidas que los países notifican a la OMC muestra una tendencia creciente (Organización Mundial del Comercio, 2012).

Los obstáculos no arancelarios pueden discriminar las importaciones de los bienes producidos localmente, imponer costos y demoras injustificadas, y crear rentas espurias en sectores protegidos. Esto puede ocurrir cuando los reglamentos técnicos son más restrictivos que lo necesario, a causa de requisitos demasiado elevados, procedimientos de prueba y certificación excesivamente complejos o costosos, asimetrías de información, etcétera. Estos inconvenientes tienden a pesar más sobre los exportadores que sobre los productores locales y a ser más difíciles de cumplir para las pequeñas y medianas empresas, en especial de los países en desarrollo (Lesser, 2007: 10).

La base de las reglas multilaterales y regionales sobre barreras técnicas es el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) de la OMC. Desde su entrada en vigor el 1 de enero de 1995 como parte del conjunto de disciplinas que emergieron de la Ronda Uruguay, se ha desarrollado un amplio patrimonio de discusiones, recomendaciones y actividades de monitoreo de la actuación de los Miembros de la OMC. Asimismo, varias disposiciones sustanciales del Acuerdo OTC han sido objeto de interpretación en los fallos emitidos bajo el Entendimiento para la Solución de Diferencias de la OMC, en algunos casos con un impacto importante sobre su alcance legal.

Aunque los OTC mantenidos por países desarrollados han tenido más notoriedad, se trata de un fenómeno en el que los mercados de los países en desarrollo no son la excepción.

Respecto de las negociaciones sobre este tema, quizás las tendencias más importantes se encuentren en las propuestas formuladas en la Ronda Doha de la OMC y, sobre todo, en las disciplinas incorporadas en los acuerdos de libre comercio, denominados "acuerdos comerciales regionales" en la OMC. En efecto, los acuerdos bilaterales de

libre comercio no solo han servido de sustituto para las reducciones arancelarias multilaterales, sino que han sido también el campo de negociación de disciplinas sobre OTC específicos del comercio entre las partes involucradas.

Es por ello que en las negociaciones comerciales del MERCOSUR con países en desarrollo, la remoción de los aranceles a la importación deberá ser complementada con cláusulas que aborden la cuestión de los OTC.

En el pasado, el MERCOSUR elaboró una estructura de posiciones para llevar adelante una activa agenda de relacionamiento externo. En el año 2004 se confeccionaron textos base en la mayoría de las disciplinas comúnmente incluidas en un acuerdo regional de libre comercio. El texto base relativo a obstáculos técnicos al comercio, reflejando las prácticas nacionales y el proceso de integración intrazona, se ciñe estrictamente a las obligaciones previstas en el Acuerdo OTC. Los acuerdos de libre comercio negociados por el MERCOSUR con la Comunidad Andina, Perú, Egipto e Israel básicamente replicaron este formato.

A su vez, muchos países en desarrollo ya han concluido acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea. Todos estos acuerdos han incorporado capítulos sobre obstáculos técnicos al comercio. La evidencia demuestra que ciertas soluciones adoptadas en el marco de dichos acuerdos son posteriormente replicadas en las negociaciones entre países en desarrollo o se transforman en las posiciones que estos países defienden en foros multilaterales. El problema es que estas nuevas disciplinas tienden a “resolver” los problemas que enfrentan las exportaciones de los países industrializados y pueden no ser necesariamente adecuadas para el perfil particular del comercio exterior argentino.

Atento a los desafíos que brinda este escenario del comercio internacional, en este trabajo se buscará identificar elementos de utilidad para actualizar la posición de nuestro país y, eventualmente, del MERCOSUR, en el marco de posibles negociaciones. Con ese objetivo, en primer lugar se procederá a identificar las grandes tendencias en las exportaciones argentinas de manufacturas –el rubro que se ve más afectado por los OTC– en los últimos años. En segundo lugar, se caracterizará la importancia de los OTC para el comercio exterior argentino; es decir, se identificarán las principales barreras no arancelarias mantenidas por países en desarrollo en productos en los cuales la Argentina presenta potencialidades para exportarlos. En tercer lugar, se examinarán las herramientas conceptuales disponibles en el ámbito multilateral y bilateral, con el propósito de determinar su utilidad para abordar los OTC potenciales para nuestras exportaciones. Por último, se reunirán estos elementos para efectuar recomendaciones para eventuales negociaciones que nuestro país encare como parte del MERCOSUR.

2. Las manufacturas en las exportaciones argentinas

Dado que las manufacturas son el objeto principal de los obstáculos técnicos al comercio, resulta relevante analizar la participación de este rubro en las exportaciones argentinas. Si se toma la clasificación en grandes rubros del INDEC, se aprecia que el 61% de las exportaciones en el año 2000 estaba constituido por manufacturas de origen agropecuario (MOA) (30%) y de origen industrial (MOI) (31%), participación que se elevó al 69% en el año 2013 (36% de MOA y 34% de MOI)¹ (Cuadro 1).

En los últimos años se han modificado, aunque de manera desigual, los destinos de exportación de estas manufacturas, así como también el contenido de la canasta exportadora según la región a la que se dirigen.

En estos trece años, el MERCOSUR redujo levemente su importancia como destino de estos rubros: de representar el 32% del total de MOA-MOI exportadas pasó a ser el destino del 31% de dichas ventas (Cuadro 1). En cambio, la participación de MOA y MOI en el total exportado se incrementó en las ventas dirigidas al Resto de América Latina (de 14% a 17%), a ASEAN (de 3% a 8%) y a África (de 4% a 6%). Estos incrementos se explican exclusivamente por el cambio en la distribución de las MOA, ya que permanece relativamente estancada la participación de estos grupos de países como destino de las ventas de MOI.

En la concentración por tipo de manufactura, el grueso de las MOI se dirige a América Latina (66% en 2000 y 74% en 2013), mientras que la distribución de las MOA se hizo más pareja en 2013 respecto de 2000, con un aumento de la participación de ASEAN (de 4% en 2000 a 15% en 2013) y del Resto de América latina (de 11% a 16%), y una disminución del papel, en términos relativos, del MERCOSUR (de 14% a 8%) y de las tres principales economías desarrolladas (UE, EE.UU. y Japón) (de 41% a 26%).

1 La diferencia entre la participación del total de manufacturas y de cada uno de sus dos componentes se debe al redondeo en el cálculo.

Cuadro 1

Evolución de la composición de las exportaciones argentinas por destino, 2000-2013
en miles de US\$

Año 2000

Gran rubro	Mundo	%	MERCOSUR	%	Resto A. Latina	%	UE/EE.UU./ Japón	%	ASEAN	%	África	%	China	%	Resto Asia	%
Combustibles y energía	4.901.884	100	1.847.935	38	1.672.672	34	1.034.413	21	0	-	1.683	0	705	0	22.500	0
MOA	7.863.597	100	1.137.065	14	836.151	11	3.256.900	41	348.529	4	529.893	7	191.814	2	1.190.448	15
MOI	8.229.990	100	4.029.399	49	1.442.768	18	2.150.194	26	58.615	1	146.343	2	62.235	1	158.048	2
Productos primarios	5.345.558	100	1.385.081	26	397.797	7	1.699.744	32	167.546	3	396.191	7	542.172	10	422.968	8
MOA+MOI	16.093.587	100	5.166.464	32	2.278.919	14	5.407.095	34	407.144	3	676.235	4	254.050	2	1.348.497	8
TOTAL	26.341.029	100	8.399.480	32	4.349.389	17	8.141.251	31	574.690	2	1.074.109	4	796.927	3	1.793.965	7

Año 2013

Gran rubro	Mundo	%	MERCOSUR	%	Resto A. Latina	%	UE/EE.UU./ Japón	%	ASEAN	%	África	%	China	%	Resto Asia	%
Combustibles y energía	5.105.625	100	1.055.496	21	975.901	19	628.280	12	45.950	1	67.140	1	709.417	14	0	0
MOA	26.563.634	100	2.146.396	8	4.225.720	16	6.782.605	26	4.086.986	15	2.770.619	10	1.086.194	4	3.973.001	15
MOI	24.988.518	100	13.919.784	56	4.527.904	18	3.139.436	13	132.248	1	298.928	1	152.572	1	324.975	1
Productos primarios	17.640.212	100	1.697.407	10	2.395.149	14	4.199.774	24	734.777	4	1.868.406	11	3.548.471	20	2.653.060	15
MOA+MOI	51.552.152	100	16.066.180	31	8.753.624	17	9.922.042	19	4.219.235	8	3.069.547	6	1.238.766	2	4.297.976	8
TOTAL	74.297.989	100	18.819.083	25	12.124.674	16	14.750.096	20	4.999.962	7	5.005.093	7	5.496.654	7	6.951.036	9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

A pesar del incremento de la participación de Asia y África como destino de las ventas de manufacturas, las exportaciones argentinas hacia estas regiones se encuentran relativamente más “primarizadas” que las exportaciones hacia los demás países. En efecto, en 2013 estuvieron constituidas por MOA y MOI el 62% de las exportaciones al Resto de Asia, el 61% de las ventas a África y el 23% de las dirigidas a China (Cuadro 2). Únicamente en el caso de los países de la ASEAN, la participación fue de 84%, pero esto se debe casi exclusivamente a las MOA. En cambio, en el mismo año, correspondieron a MOA y MOI el 85% de las exportaciones argentinas hacia el MERCOSUR, el 74% de las exportaciones hacia la Unión Europea, el 72% de las ventas al Resto de América Latina y el 66% a los Estados Unidos (Cuadro 2).

El panorama es aún más claro si se analizan únicamente las exportaciones de MOI: en el año 2013 correspondieron a este rubro el 74% de las exportaciones al MERCOSUR, el 37% de las dirigidas al Resto de América Latina y el 38% de las exportaciones a Estados Unidos. Por el contrario, estuvieron constituidas por MOI solo el 6% de las exportaciones dirigidas a África, el 5% de las ventas al Resto de Asia, el 3% de las exportaciones a los países de la ASEAN y el 3% de las destinadas a China.

Cuadro 2

Participación de las MOA y MOI en las exportaciones argentinas, 2013 en porcentaje

Gran rubro	Mundo	MERCOSUR	Resto A. Latina	UE	EE.UU.	Japón	ASEAN	África	China	Resto Asia
Combustibles y energía	7	6	8	1	14	1	1	1	13	0
MOA	36	11	35	58	27	14	82	55	20	57
MOI	34	74	37	16	38	12	3	6	3	5
Productos primarios	24	9	20	25	20	74	15	37	65	38
MOA+MOI	70	85	72	74	65	26	85	61	23	62
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

En consecuencia, la canasta exportadora argentina exhibe una inserción en el comercio internacional basada en productos agropecuarios, ya sea materias primas o productos procesados. Solo en relación con América Latina, la Argentina mantiene una fuerte especialización exportadora en materia de manufacturas industriales.

Estas conclusiones son consistentes con las de D'Elia y Berrettoni (2013), quienes constatan importantes niveles de comercio intra-industrial de la Argentina con sus socios del MERCOSUR, principalmente en el sector automotor, y con el resto de América Latina, en manufacturas de mayor contenido tecnológico. En contraposición, los autores verifican que el crecimiento del comercio argentino con China tiene un claro perfil inter-industrial a partir de exportaciones de productos básicos e importaciones de manufacturas industriales.

El aumento de la participación de los mercados asiáticos y un patrón de comercio con estos destinos con rasgos de “re-primarización” de las exportaciones es común a otros países latinoamericanos, como es el caso de Brasil (D'Elia y Berrettoni, 2013; Canuto, Cavallari y Reis, 2013). Este hecho es de extrema importancia, ya que si existe un límite al desarrollo económico basado en la exportación de materias primas (Rodrik, 2006), es también cierto que la fragmentación de las cadenas de producción, que caracteriza al proceso de globalización actual, ha conducido a un recrudescimiento de la especialización de las economías (Canuto, Cavallari y Reis, 2013). En consecuencia, la estrategia de diversificación de mercados y productos adquiere una importancia central en el diseño de la política comercial externa.

En ese sentido, se verifica un importante potencial –no explotado– para el desarrollo de las exportaciones de manufacturas en el comercio con otros países en desarrollo. En relación con esto, Fossati y Levit (2010) analizaron las oportunidades y amenazas para el comercio exterior argentino para un grupo relevante de países en desarrollo –principalmente asiáticos y latinoamericanos– en el contexto de la tercera ronda de negociación del Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales (SGPC)⁽²⁾ ⁽³⁾.

Sin embargo, la eliminación de aranceles podría no significar per se una garantía de acceso al mercado si simultáneamente continúan en vigor barreras no arancelarias. Por otro lado, la identificación de OTC potenciales en estos sectores y países puede ser difícil de efectuar con anticipación a una negociación, en particular, en mercados relativamente inexplorados. Con frecuencia, los OTC son “descubiertos” por el exportador al momento de intentar el cierre de una operación comercial. Es necesario, entonces, desarrollar herramientas para una detección temprana de eventuales dificultades en los mercados de destino que deben tenerse en cuenta en eventuales negociaciones de acceso. Por este motivo, este trabajo se propone analizar los OTC a partir de la base de datos mantenida por la OMC. Dicho análisis se presenta en las dos secciones siguientes.

3. Las preocupaciones comerciales específicas

Desde el año 1996, los Miembros de la OMC han utilizado el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (Comité OTC) como foro para examinar cuestiones relativas a medidas específicas mantenidas por otros Miembros. Dichas medidas pueden ser reglamentos técnicos⁽⁴⁾, normas⁽⁵⁾ y procedimientos de evaluación de la conformidad⁽⁶⁾. Esas cuestiones se denominan “preocupaciones comerciales específicas” (PCE) y se refieren a medidas ya vigentes y a medidas propuestas notificadas al Comité OTC de conformidad con las prescripciones del Acuerdo en materia de notificación. Las reuniones del Comité, o las reuniones informales celebradas entre los Miembros coincidiendo con esas reuniones, brindan a los Miembros la oportunidad de examinar las preocupaciones comerciales en un contexto bilateral o multilateral y de solicitar más aclaraciones (Secretaría de la OMC, 2011). Las PCE registradas constituyen una importante base de datos construida a partir de los reclamos presentados por los exportadores a sus respectivos gobiernos y por estos últimos en el Comité OTC.

A los efectos de este trabajo, se han examinado las PCE presentadas en las reuniones del Comité OTC realizadas entre abril de 1995 y marzo de 2013, período en el que se presentaron 379 notificaciones de países Miembros relativas a reglamentos técnicos o procedimientos de evaluación de la conformidad de otro estado Miembro (Organización Mundial del Comercio, 2013 b). Solo en los últimos tres años (2010 a 2013) se han producido 119 nuevas notificaciones por medidas objeto de preocupación comercial por Miembro de la OMC y el número se eleva a 208 si el recuento se inicia en el año 2008. Es decir, casi un tercio de las notificaciones tiene tres años o menos, y la mitad, menos de cinco años.

La justificación más habitual para plantear una PCE es la necesidad de clarificación o información (256 ocasiones entre 1995 y 2012). La opinión de que la medida constituye un obstáculo técnico al comercio o que no se han cumplido los requisitos de notificación le siguen en importancia con 213 y 193 casos, respectivamente. El

2 Este mecanismo de negociación fue creado por los Cancilleres del G-77 en 1982 y se desarrolla en el marco de la UNCTAD. Los países Miembro del SGPC son: Argelia, Argentina, Bangladesh, Benín, Bolivia, Brasil, Camerún, Chile, Colombia, Corea del Norte, Corea del Sur, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Ghana, Guinea, Guyana, India, Indonesia, Irán, Irak, Libia, Malasia, Marruecos, MERCOSUR, México, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Perú, Singapur, Sri Lanka, Sudán, Tailandia, Tanzania, Trinidad y Tobago, Túnez, Venezuela, Vietnam y Zimbabwe. En la última ronda, concluida en diciembre de 2010, fue pactada una reducción lineal general, línea por línea, de 20 por ciento como mínimo sobre el 70 por ciento como mínimo de las líneas arancelarias sujetas a derechos o, en el caso de los Participantes con líneas arancelarias libres de derechos que representen más del 50 por ciento del total de sus líneas arancelarias nacionales, una reducción lineal general, línea por línea, de 20 por ciento como mínimo sobre el 60 por ciento como mínimo de sus líneas arancelarias sujetas a derechos. Aunque no todos los países Miembro del SGPC participaron de la ronda e intercambiaron concesiones, dicha ronda se encuentra abierta para su adhesión. Participaron Cuba, Egipto, India, Indonesia, Malasia, Marruecos, MERCOSUR y República de Corea.

3 De los países analizados, Fossati y Levit (2010) señalan que, en función de los datos correspondientes a los años 2006-2008, la India resultaba el mercado con mayores oportunidades, seguido por México, Corea del Sur, Vietnam y Tailandia. Los principales ítems correspondían a los capítulos de vehículos automotores, cereales, productos de la industria química, manufacturas de hierro y acero, y productos lácteos.

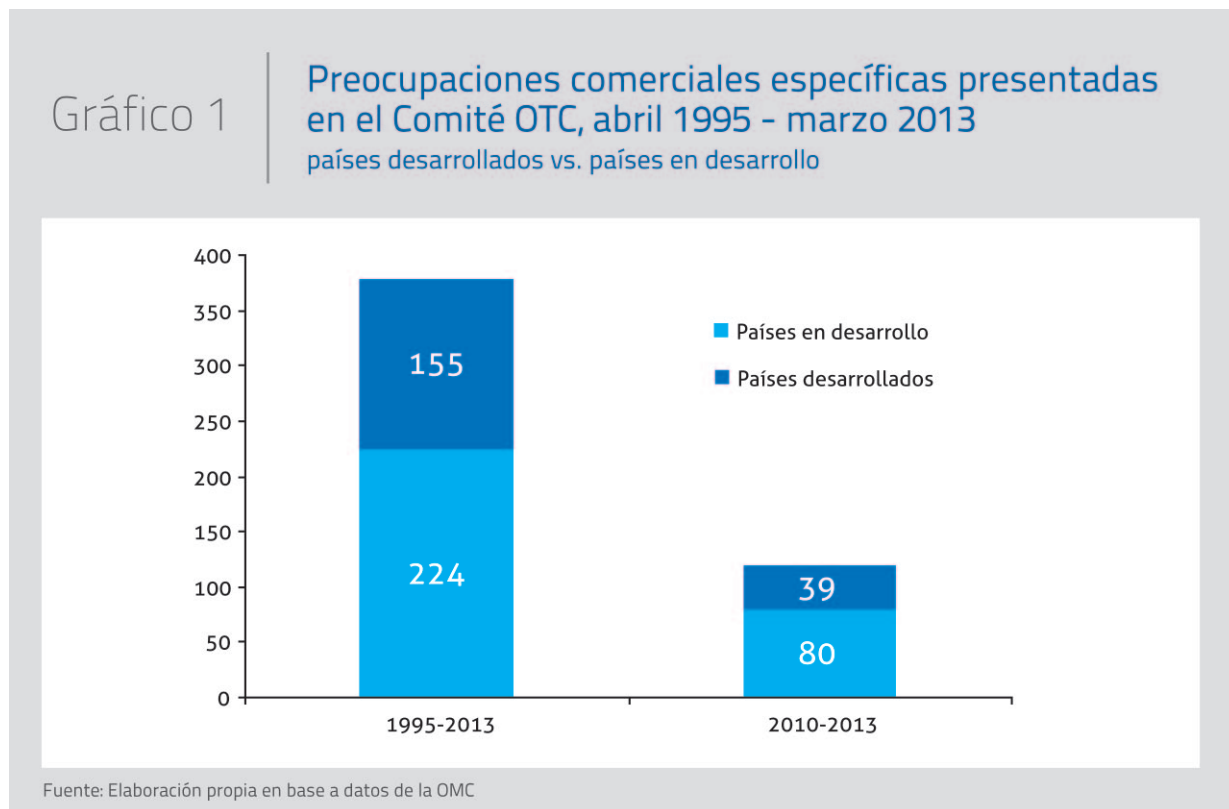
4 Un reglamento técnico es definido por el Acuerdo OTC como un “documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria” (Acuerdo OTC: Anexo 1).

5 La norma se define como el “documento aprobado por una institución reconocida, que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria” (Acuerdo OTC: Anexo 1).

6 Este tipo de procedimiento se define como “todo procedimiento utilizado, directa o indirectamente, para determinar que se cumplen las prescripciones pertinentes de los reglamentos técnicos o normas” (Acuerdo OTC: Anexo 1).

cuestionamiento sobre si la medida persigue un objetivo legítimo se ha invocado en 147 ocasiones, y que el país en cuestión no ha seguido una norma internacional pertinente, en otros 135 casos (Secretaría de la OMC 2013: 7).

El 59% de todas las PCE planteadas desde 1995 hasta el presente corresponden a medidas mantenidas por países en desarrollo (Gráfico 1)⁷. Este porcentaje se eleva a 67% si se consideran únicamente las PCE nuevas planteadas al Comité desde enero de 2010 a marzo de 2013.



Como puede observarse en el Cuadro 3, se verifica un patrón norte-sur en la presentación de preocupaciones comerciales específicas, en particular, cuando se trata de medidas mantenidas por países en desarrollo. En efecto, son los países desarrollados quienes han presentado mayor número de PCE por medidas mantenidas por países en desarrollo (155 de PD sobre 224 de PED), y solo en 20 ocasiones las PCE han sido planteadas únicamente por otro país en desarrollo. Sin embargo, en otros 52 casos las PCE han sido presentadas conjuntamente por países desarrollados y en desarrollo. Esto significa que una de cada tres medidas mantenidas por un país en desarrollo y cuestionada en el Comité OTC ha afectado a otro país en desarrollo.

En relación con las medidas mantenidas por países desarrollados, se observa el patrón inverso, aunque menos marcado. En efecto, son los países en desarrollo los que han efectuado el mayor número de reclamos (63) contra solo 47 presentaciones efectuadas por otro país desarrollado. En otros 45 casos el reclamo ha sido efectuado de manera conjunta por al menos un país en desarrollo y un país desarrollado.

La Argentina no escapa a ese patrón general: de un total de 30 preocupaciones comerciales específicas planteadas en el Comité OTC desde el año 1995, un total de 20 PCE estuvieron motivadas por medidas mantenidas por países desarrollados y solo 10 por medidas mantenidas por otros países en desarrollo y Rusia (Cuadro 4).

7 En el contexto de este trabajo también se incluyen en esta categoría a Federación Rusa, Israel, Ucrania y República de Corea.

Cuadro 3

Preocupaciones comerciales específicas por grupo de países, abril 1995 - marzo 2013

País que mantiene la medida	País que presenta la PCE			Total
	País desarrollado	País en desarrollo	PD + PED	
País desarrollado	47	63	45	155
País en desarrollo	152	20	52	224
Total	199	83	97	379

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC

De las treinta ocasiones en que la Argentina planteó una PCE, en cuatro ocasiones lo hizo en razón de medidas que afectaban exclusivamente a manufacturas de origen industrial. Se trató de requisitos de registro de productos químicos, prohibición de uso de sustancias químicas, etiquetado de textiles e indumentaria (las tres medidas mantenidas por la Unión Europea) y etiquetado de eficiencia energética para productos eléctricos (medida mantenida por México).

En otras 25 ocasiones se trató de medidas que involucraban a manufacturas de origen agropecuario: los vinos, en particular, por requisitos de etiquetado y registro de expresiones tradicionales, fueron objeto de siete PCE; medidas de etiquetado y trazabilidad de alimentos o piensos derivados de organismos genéticamente modificados, de cinco PCE; etiquetado de otros productos alimenticios y tabaco, de cuatro PCE; restricciones contra la importación de biodiesel, de tres PCE, especificaciones técnicas sobre carnes, de dos PCE; medidas contra la tala ilegal, de una PCE. Otras tres medidas (un proyecto de producción social responsable de Bélgica, las medidas contra el bioterrorismo de los Estados Unidos, y la Ley Grenelle 2 de Francia que se refiere a etiquetados sobre características ambientales de los productos) tienen impacto tanto sobre productos agropecuarios como industriales. La mayor presencia de productos de consumo final, entre los que se destacan los alimentos, bebidas y tabaco, se encuentran detrás del hecho de que dos tercios de las preocupaciones comerciales planteadas por la Argentina se refieren a los requisitos de etiquetado. Precisamente, la protección de la salud humana, el medio ambiente y la información al consumidor se encuentran entre los principales objetivos declarados en las medidas objeto de PCE entre 1995 y 2012 (Secretaría de la OMC, 2013: 8).

Cuadro 4

Argentina: preocupaciones comerciales específicas presentadas por país, abril 1995 - marzo 2013

País	cantidad
Unión Europea	15
Estados Unidos	4
China	2
Chile	1
Tailandia	1
Federación Rusa	1
Perú	1
México	1
Malasia	1
Israel	1
Canadá	1
Colombia	1
Total	30

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC

4. Las preocupaciones comerciales específicas y las oportunidades y amenazas para el comercio exterior argentino en el comercio sur-sur

La discusión de las secciones anteriores permitió constatar que, si bien es cierto que una parte importante del aumento de las exportaciones de los países en desarrollo en los últimos años ha obedecido al crecimiento del comercio sur-sur, este hecho ha ido de la mano de una relevancia creciente de las barreras técnicas en ese comercio.

Esas medidas pueden afectar los resultados de las negociaciones comerciales que involucran reducciones arancelarias. Por ello, en esta sección, en primer lugar se revisan los sectores en los cuales los países en desarrollo mantienen medidas cuestionadas mediante PCE, el tipo de medidas reclamadas y los países que mantienen dichas medidas. En segundo lugar, se vinculan estas PCE con los sectores en los cuales, como consecuencia de negociaciones comerciales con otros países en desarrollo: i) priman las oportunidades de aumentar las exportaciones al nuevo socio; ii) predominan también las amenazas de un potencial incremento de importaciones en el mercado local o; iii) tiene un mayor peso la amenaza de un posible desplazamiento de las exportaciones que se dirigen al mercado de Brasil, que actualmente es el socio más importante de un acuerdo regional que participa en las negociaciones con otros países en desarrollo en conjunto con la Argentina.

Con este fin, de las 224 PCE mantenidas por los PED, fueron relevadas 193 PCE, correspondientes a otras tantas medidas llevadas adelante por países en desarrollo⁸. Estas PCE corresponden a 30 países en desarrollo, 14 de ellos Miembros del SGPC.

A nivel de productos, se identificaron 36 sectores con al menos una PCE planteada por un país Miembro de la OMC. Dichos sectores son: productos de la pesca, frutas y verduras, productos cárnicos, productos lácteos, alimentos envasados, bebidas alcohólicas, bebidas no alcohólicas, alimentos transgénicos, biocombustibles, tabaco y sus manufacturas, fertilizantes, productos químicos, cosméticos, medicamentos, manufacturas de cuero, plástico y sus manufacturas, textiles, indumentaria, calzado, manufacturas de vidrio y cerámica, materiales de construcción, manufacturas de metal, acero, vehículos, neumáticos, motores, baterías, otras autopartes, productos eléctricos, informática y oficina, sistemas de seguridad, aparatos de medicina, electrodomésticos, calderas, aparatos de gas, juguetes y paneles solares.

Los alimentos, incluidas las bebidas, reúnen un total de 61 PCE, es decir, el 31% del total de las medidas relevadas. Los automóviles y autopartes representan el 15%; textiles, indumentaria y calzado el 10,6%; y acero y sus manufacturas, el 10,5%.

Los reglamentos técnicos –como etiquetado, prohibición y registro– reúnen el 75% de las medidas planteadas como preocupaciones comerciales específicas. Los procedimientos de evaluación de la conformidad representan el 25% restante.

Se pueden diferenciar tres grupos de países que mantienen PCE. Un primer grupo se distingue nítidamente por el mayor número de medidas que han sido cuestionadas por otros países Miembros de la OMC y por la diversidad de sectores en los que se aplican dichas medidas. Ellos son: China (44 medidas en 19 sectores), Corea (30 medidas en 19 sectores) y la India (18 medidas en 13 sectores) (Gráfico 2). Este grupo se caracteriza por una elevada concentración relativa de PCE en productos manufacturados, como electrónica y automóviles y autopartes, reflejo de su perfil productivo sesgado hacia las manufacturas industrializadas y un mercado de productos alimenticios relativamente protegido por aranceles, antes que por medidas no arancelarias.

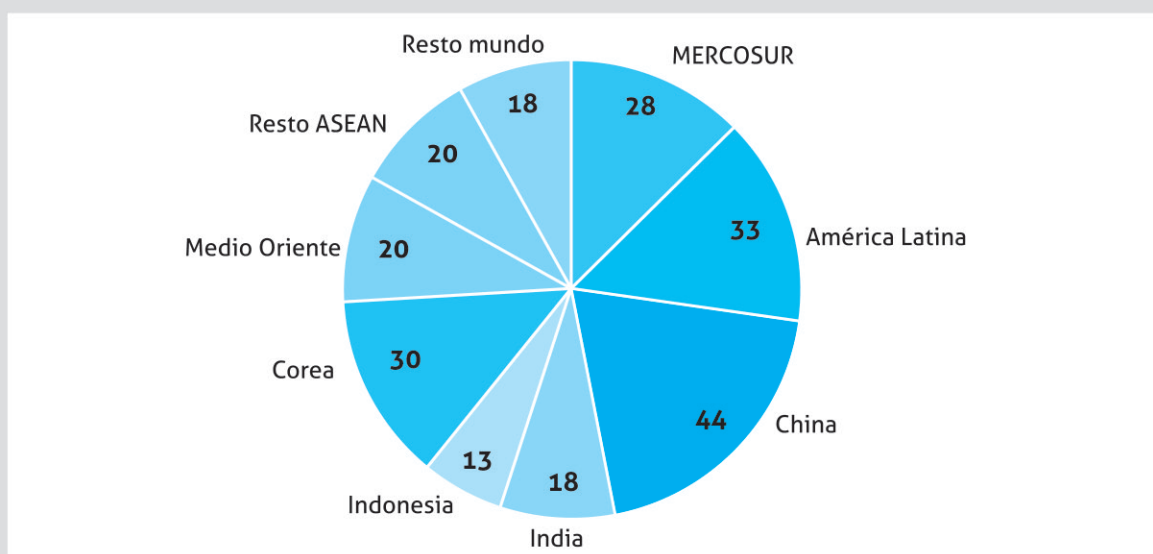
Un segundo grupo de países se caracteriza por haber establecido un menor número de medidas que se correlacionan también con una menor diversidad en los sectores involucrados. En este grupo se destacan Indonesia (13 medidas en 13 sectores), México (8 medidas en 11 sectores), Colombia (9 medidas en 6 sectores) y Tailandia (7 medidas en 7 sectores). Este grupo tiene una distribución equitativa entre PCE sobre alimentos y bebidas y manufacturas industriales.

8 Sin discriminar si las PCE fueron planteadas por países desarrollados o en desarrollo. Se excluyeron de la muestra las 31 PCE planteadas por medidas mantenidas por los países del Mercosur

Finalmente, un tercer grupo de países figura en el listado a raíz de medidas en pocos sectores. Varios países árabes (requisitos para productos halal, autopartes y neumáticos), Ecuador (acero y autopartes), Perú (requisitos para alimentos para niños, rotulado de calzado y requisitos para el ingreso de automóviles usados) y Chile (etiquetado de Organismos Genéticamente Modificados y registro de cosméticos) ingresan en esta categoría. Este grupo es más heterogéneo en cuanto a los sectores involucrados, con excepción de los países árabes, donde predominan las PCE sobre carne y productos alimenticios envasados.

Gráfico 2

Medidas objeto de PCE mantenidas por países en desarrollo, abril 1995 - marzo 2013 en porcentaje



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC

Para vincular las PCE con las negociaciones que reducirían barreras al comercio con otros PED, se recurre al análisis de Fossati y Levit (2010) que, como ya se mencionó, identifican las oportunidades y amenazas para el comercio argentino de las negociaciones con los PED en el marco del SGPC.

En aquellos sectores donde, *a priori*, Fossati y Levit (2010) han detectado oportunidades de incremento de exportaciones, se ha identificado un mayor número de medidas en el complejo de vehículos y autopartes (29), en alimentos envasados (27), en bebidas alcohólicas (20) y en carnes (9). Entre los sectores en los que se han evidenciado amenazas para el comercio exterior argentino referidas a un aumento neto de las importaciones, se verificaron PCE en textiles, indumentaria y calzado (19 medidas en total), informática (8 medidas), productos eléctricos (7 medidas), juguetes (5 medidas) y electrodomésticos (4 medidas).

A partir de la información estadística utilizada por Fossati y Levit (2010)⁹, se confeccionó un cuadro en el cual los sectores con oportunidades y amenazas se "cruzaron" con los países que mantienen alguna medida técnica cuestionada mediante una PCE.¹⁰

De los 19 sectores en los que se han identificado "oportunidades fuertes"¹¹, se verifican PCE sobre obstáculos técnicos en 11 de ellos (Cuadro 5). En orden de importancia de acuerdo al valor del mercado importador potencial involucrado se destacan: vehículos y autopartes, productos de la industria química, manufacturas de acero, carnes, productos lácteos, y azúcar y artículos de confitería. En conjunto, poco más de la tercera parte del total del mercado importador de los países del SGPC en los que se detectaron oportunidades fuertes corresponde a los sectores que registran preocupaciones comerciales específicas en dichos países.

9 Se agradece a los autores el haber facilitado la información estadística de su artículo, lo cual permitió efectuar el presente análisis.

10 Aunque los valores de comercio involucrado corresponden al período 2006-2008, son útiles como indicadores de la magnitud de los efectos potenciales y permiten la comparación entre las oportunidades y amenazas, que es lo necesario a los fines del objetivo del presente artículo.

11 Para determinar una "oportunidad fuerte", los autores emplearon tres criterios: Índice de Complementariedad Comercial (ICC) entre la Argentina y los países del SGPC mayor a 1; aranceles de los países del SGPC superior a 5%; e Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) de la Argentina (excluidas las ventas al Mercosur) mayor a 1.

Cuadro 5

Sectores con oportunidades y amenazas fuertes al comercio con los países del SGPC que cuentan con PCE presentadas al Comité OTC de la OMC: principales capítulos

en millones de US\$, promedio 2006-2008

Capítulo del Sistema Armonizado	Oportunidades fuertes, en millones de US\$ ¹	Amenazas fuertes en el mercado argentino, en millones de US\$ ²	Amenazas fuertes en el mercado brasileño, en millones de US\$ ³	Países en desarrollo que mantienen medidas objeto de PCE		
				Miembros del SGPC	Países con los que el MERCOSUR tiene un acuerdo comercial	Otros
2 Carne	3.109			Egipto, Indonesia, México		Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes, Kuwait
3 Pescados	1.791		100	Corea del Sur		
4 Productos lácteos	1.933		69	Colombia, Perú	Sudáfrica	
7 Legumbres	639		84			
8 Frutas	1.168		72	Corea del Sur		
10 Cereales	4.441		100			
12 Semillas y frutos oleaginosos	1.223					
15 Grasas y aceites	1.429					
17 Azúcar y artículos de confitería	1.910			Egipto, India, Indonesia, Tailandia, Túnez	Sudáfrica, Israel	Arabia Saudita, Bahrein, Kuwait
19 Productos de la molinería	608		264	Indonesia, India, Túnez, Tailandia	Sudáfrica, Israel	Taiwán
23 Residuos de la industria alimentaria	1.670					
27 Combustibles	4.792					
28 Productos químicos inorgánicos	3.851	545	60			Emiratos Árabes, China
29 Productos químicos orgánicos	584	1.089	66	Chile, India, Corea del Sur, Indonesia		China
32 Extractos de curtiembres y colorantes		332		México		China
39 Plástico y sus manufacturas		1.284	359			Taiwán
40 Caucho y sus manufacturas		282	179	Corea del Sur, Ecuador, Egipto, India, Indonesia		Qatar, Taiwán
48 Papel y cartón	2.070	563	64			
55 Fibras sintéticas		246		Corea del Sur	Sudáfrica	China
64 Calzado y sus partes		221		Colombia, Egipto	Sudáfrica	
71 Perlas y piedras preciosas	11.014					
72 Fundición de hierro o acero		425		Ecuador, India, Indonesia, Malasia, Tailandia		
73 Manufacturas de hierro o acero	3.457	473		Ecuador, India, Indonesia, Malasia, Tailandia		
84 Máquinas y aparatos mecánicos		3.072	320			China
85 Máquinas y aparatos eléctricos	625	4.266	113	Corea del Sur, Ecuador, México, Indonesia,		Emiratos Árabes

Cuadro 5 (Cont.)

Capítulo del Sistema Armonizado	Oportunidades fuertes, en millones de US\$ ¹	Amenazas fuertes en el mercado argentino, en millones de US\$ ²	Amenazas fuertes en el mercado brasileño, en millones de US\$ ³	Países en desarrollo que mantienen medidas objeto de PCE		
				Miembros del SGPC	Países con los que el MERCOSUR tiene un acuerdo comercial	Otros
87 Vehículos y autopartes	7.199	5.384	2.101	Colombia, Egipto, India, Perú, Tailandia	Israel	Arabia Saudita, China
90 Aparatos de óptica		394				
Otros sectores	10.820	3.665	640			
Total para sectores que registran PCE en un país miembro del SGPC	22.384	12.718	2.964			
Total	64.333	22.241	4.591			

1. Importaciones de los países del SGPC, en millones de US\$, promedio 2006-2008
2. Importaciones argentinas, en millones de US\$, promedio 2006-2008
3. Exportaciones argentinas a Brasil, en millones de US\$, promedio 2006-2008

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Fossati y Levit (2010) y OMC (2013 b)

En los sectores con oportunidades fuertes se destacan las medidas que afectan la importación de vehículos, autopartes y neumáticos en Arabia Saudita, China, Israel, Colombia, India, Perú, Tailandia y Egipto. De los siete países mencionados, cinco pertenecen al SGPC y el sexto (Israel) tiene un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR.

En los casos de manufacturas de hierro o acero y de productos lácteos se verifica la circunstancia de que todos los países que han impuesto medidas pertenecen al SGPC o mantienen algún acuerdo preferencial con el MERCOSUR.

Una mención aparte merecen los sectores de productos de confitería y carnes. Entre los países que mantienen medidas cuestionadas en el Comité OTC se destacan aquellos que han impuesto reglamentos para la elaboración de los alimentos halal (Arabia Saudita, Bahrein, Kuwait, Egipto, Emiratos Árabes e Indonesia). De acuerdo con las minutas del Comité OTC, los países que presentaron estas PCE señalaron problemas de transparencia en materia de certificación. En los casos restantes (India, Taiwán, Israel, Sudáfrica) se trata, básicamente, de requisitos relativos a etiquetado nutricional, etiquetado de bebidas alcohólicas y requisitos nutricionales de alimentos para bebés.

También se destacan las PCE planteadas por el reglamento de etiquetado de carnes en México y por las reglas de etiquetado para alimentos pre-ensados en Indonesia, Sudáfrica, Taiwán, Túnez y Tailandia. También se cuestionaron reglamentos técnicos para máquinas y aparatos eléctricos de Ecuador, Corea, México, Indonesia y Emiratos Árabes. Finalmente, se identificaron reglamentos y requisitos de registro de medicamentos y cosméticos en Chile, China, India, Corea e Indonesia.

Puede suponerse que, en estos sectores y mercados de destino, la Argentina tendría interés en pactar disciplinas que limiten el margen de acción de los otros países para imponer reglamentos técnicos que restrinjan el acceso a esos mercados. Sin embargo, también debe evaluarse si hay sectores o países donde las importaciones argentinas o las del MERCOSUR son importantes y, por razones de salud, seguridad, y protección del consumidor, entre otras, es necesario preservar márgenes de política en materia de reglamentos técnicos.

Es por ello que el Cuadro 5 también muestra el cruzamiento entre medidas mantenidas por países en desarrollo objeto de PCE y sectores con potenciales "amenazas" de aumento de las importaciones en el mercado argentino y

de posible desplazamiento de exportaciones argentinas en el mercado de Brasil en un escenario de liberalización arancelaria.¹²⁾

De acuerdo con los datos del Cuadro 5 se verifica, en primer lugar, que para los sectores con al menos alguna PCE, el valor total de las oportunidades –en montos potenciales– supera al de las amenazas, pero estas últimas se concentran claramente en el mercado doméstico argentino y, en menor medida, en la pérdida potencial de ventas al mercado brasileño. En general se trata de los sectores productivos principalmente dedicados al mercado interno y que se han beneficiado de la sustitución de importaciones ocurrida en los últimos años.

En segundo lugar, si se limita la muestra a las manufacturas industriales¹³⁾, la variedad de sectores “amenazados” supera a la de sectores con “oportunidades”. Esta diferencia se amplía si se toman en cuenta únicamente las amenazas en el mercado argentino. En otras palabras, las oportunidades se encuentran concentradas en pocos sectores, mientras que las amenazas se despliegan sobre un mayor espectro del tejido productivo.

En tercer lugar, en casi todos los sectores en los que se verifican tanto oportunidades como amenazas, se han identificado PCE referidas a obstáculos potenciales al comercio emergente de reglamentos técnicos o procedimientos de evaluación de la conformidad. Es decir, y esta es una conclusión importante para los objetivos de este trabajo, esta superposición entre oportunidades y amenazas implica, en primer lugar, una superposición en la agenda de los obstáculos técnicos al comercio y, en segundo lugar, cualquier disciplina que el MERCOSUR pacte para limitar su potencial efecto restrictivo sobre el comercio será una herramienta de doble cara, que podrá no solo facilitar el acceso a mercados externos sino también limitar la autonomía para regular sectores en los que se puede esperar un aumento de la presencia de bienes importados en el mercado nacional.

El perfil de oportunidades y amenazas en los sectores donde se han verificado potenciales obstáculos al comercio puede clasificarse, muy básicamente, en tres áreas. Por un lado, aquellos en los que el valor de las oportunidades teóricas supera al de las amenazas; por el otro, aquellos en los que el valor de las amenazas supera al de las oportunidades; y, por último, un tercer grupo de sectores en los que las oportunidades y las amenazas se encuentran equilibradas.

Los sectores en los que las oportunidades superan a las amenazas encuentran problemas de exigencias y etiquetado (alimentos, carnes, pescados, y azúcar y productos de confitería), requisitos técnicos (acero) y de registro (productos químicos) (Cuadro 6). En consecuencia, las ventajas de despejar trabas al comercio se concentrarían en carnes, pescado, productos lácteos, legumbres, frutas, azúcar y productos de confitería, productos de la molinería, productos químicos inorgánicos y manufacturas de hierro o acero. No existe interés ofensivo en productos químicos orgánicos, extractos de curtiembres y colorantes, caucho y sus manufacturas, fibras sintéticas, calzado, fundición de hierro y acero, y máquinas y aparatos eléctricos. Los vehículos tendrían beneficios más equilibrados entre las partes.

12 Para identificar las amenazas fuertes en el mercado local, Fossati y Levit (2010) emplearon tres criterios: Índice de Complementariedad Comercial (ICC) entre la Argentina y los países del SGPC mayor a 1; aranceles en la Argentina superiores a 5%; e Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) de Brasil (excluidas las ventas a la Argentina) menor a 1. Para identificar las amenazas para las exportaciones argentinas al mercado brasileño, los criterios fueron: Índice de Complementariedad Comercial (ICC) entre Brasil y los países del SGPC mayor a 1; aranceles en Brasil superiores a 5% (donde la Argentina tiene una clara preferencia arancelaria en el mercado brasileño); y un Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) de la Argentina mayor al de los países del SGPC.

13 Capítulos 24 al 97 del Sistema Armonizado.

Cuadro 6

Oportunidades vs. amenazas para el comercio exterior argentino en sectores objeto de PCE por obstáculos técnicos por Capítulo del Sistema Armonizado

Oportunidades>Amenazas	Oportunidades<Amenazas	Oportunidades=Amenazas
2. Carne	29. Productos químicos orgánicos	87. Vehículos
3. Pescados	32. Extractos de curtiembre y colorantes	
4. Productos lácteos	40. Caucho y sus manufacturas	
7. Legumbres	55. Fibras sintéticas	
8. Frutas	64. Calzado	
17. Azúcar y productos de confitería	72. Fundición de hierro y acero	
19. Productos de la molinería	85. Máquinas y aparatos eléctricos	
28. Productos químicos inorgánicos	90. Aparatos de óptica	
73. Manufacturas de hierro o acero		

Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 5

5. Cuestiones fundamentales para abordar los Obstáculos Técnicos al Comercio

Las secciones precedentes revelaron un interés potencial de nuestro país en remover barreras no arancelarias en una serie de sectores, particularmente alimentos, bebidas y manufacturas de bajo contenido tecnológico. También revelaron una presencia relevante de los requisitos de etiquetado entre las posibles barreras técnicas al comercio. Corresponde ahora evaluar las herramientas normativas disponibles para abordar esta discusión en eventuales negociaciones de acuerdos comerciales. El punto de partida de esta evaluación son las obligaciones contenidas en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC y las disciplinas desarrolladas sobre esa base.

El Acuerdo OTC establece un marco amplio para la eliminación de obstáculos técnicos al comercio a través de un abanico de mecanismos complementarios. Para ello, el Acuerdo establece un equilibrio fundamental entre la autonomía regulatoria (cumplimiento de objetivos legítimos) y la obligación de no restringir el comercio más de lo necesario. Aunque el Acuerdo OTC no prescribe formatos regulatorios e institucionales específicos para el cumplimiento de esta obligación, el instrumento fundamental para limitar el nivel de exigencia prescrito en los requisitos técnicos se encuentra en la obligación de ceñirse, siempre que sea posible, a las normas internacionales (art. 2.4 del Acuerdo OTC). El Anexo I del Acuerdo OTC define a las normas internacionales como los documentos elaborados por una institución reconocida, que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria. Las normas internacionales pueden también incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción. Un reglamento técnico puede adoptar, sea por referencia o por transcripción, el contenido de una o varias de estas normas, convirtiendo sus prescripciones en obligatorias.

En los casos *CE - Sardinias (Perú)* y *CE - Asbestos (Canadá)* y, más recientemente, en el caso *Estados Unidos - Cigarrillos de clavo de olor (Indonesia)*¹⁴, los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación del Órgano de Solución de Diferencias

14 CE - Sardinias: Reporte del Grupo Especial, WT/DS231/R, 29 de mayo de 2002; Informe del Órgano de Apelación, WT/DS231/AB/R, 26 de septiembre de 2002. CE - Asbestos: Reporte del Grupo Especial, WT/DS135/R, 28 de mayo de 1998; Informe del Órgano de Apelación, WT/DS135/AB/R, 12 de marzo de 2001. Estados Unidos - Medidas que afectan a la producción y venta de cigarrillos de clavo de olor: Informe del Grupo Especial, WT/DS406/R, 2 de septiembre de 2011 e Informe del Órgano de Apelación de abril de 2012.

de la OMC han dedicado mucha atención al párrafo 2.4 del Acuerdo. En particular, el Órgano de Apelación ratificó el vínculo estrecho entre “norma internacional pertinente” y “reglamento técnico” y la obligación “no restringir el comercio más de lo necesario”. En otras palabras, para no restringir innecesariamente el comercio, un reglamento técnico deberá ceñirse a una norma internacional pertinente¹⁵. Como se señaló precedentemente, la existencia de una exigencia superior a la prevista en la norma internacional pertinente ha sido uno de los motivos más mencionados en el Comité OTC para plantear una PCE y se trata de uno de los argumentos más empleados por nuestro país, dentro y fuera del Comité OTC, para cuestionar reglamentos técnicos mantenidos por terceros países.

Sin embargo, la discusión merece avanzar un paso más. Si las normas internacionales constituyen la referencia para caracterizar o no a un reglamento técnico como un OTC, las cuestiones relativas a cuáles serán las normas que serán adoptadas como base para los reglamentos técnicos y a quién elabora las normas internacionales son fundamentales para la eliminación (o creación) de OTC.

En esta sección se examinará la situación de estas dos cuestiones en el marco de las reglas multilaterales y regionales, en función de la contribución que puedan realizar al disciplinamiento de los OTC que podrían enfrentar las exportaciones argentinas en el comercio sur-sur. En ese sentido, se realiza una mención especial a las cuestiones de etiquetado. Como cuestión preliminar, primero se hace referencia a los ámbitos de evolución de las disciplinas sobre OTC.

5.1. Escenarios de evolución de las disciplinas sobre obstáculos técnicos al comercio

El Acuerdo OTC estableció un conjunto común de disciplinas para los Miembros de la OMC. Sin embargo, como todas las obligaciones previstas en el GATT y los acuerdos abarcados, se trata de una normativa que evoluciona de manera constante, incluso a pesar de su aparente cristalización en los textos.

Los Miembros de la OMC contribuyen a dar forma y contenido al debate sobre los obstáculos técnicos al comercio a través de diversos canales multilaterales y regionales. Algunos de estos canales se encuentran establecidos en los propios acuerdos abarcados, como el Comité OTC, o en otros acuerdos, como el Entendimiento para la Solución de Diferencias.

El Comité OTC se encuentra conformado por todos los Miembros de la OMC. En consecuencia, las discusiones del Comité replican el abanico de posturas existentes, y sus decisiones y recomendaciones, dirigidas a la implementación efectiva de las obligaciones del Acuerdo, reflejan un mínimo común denominador, lo cual no impide que, en ciertos aspectos esenciales, la agenda se encuentre “sesgada” hacia las propuestas de los Miembros más activos.

El Acuerdo OTC ha sido citado en 49 consultas sobre un total de 474 bajo el Entendimiento para la Solución de Diferencias (ESD) desde el año 1995 hasta febrero de 2014, lo que representa poco más del 10% del total (Organización Mundial del Comercio, 2014a). Solo el Acuerdo sobre Subvenciones, el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre la Agricultura reúnen mayor número de consultas. Las decisiones de los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación han ampliado el entendimiento del Acuerdo OTC en varios aspectos, entre otros, la definición de reglamentos técnicos y la relación de estos con las normas internacionales pertinentes.¹⁶

Mientras que en estos dos ámbitos de la OMC la discusión trata sobre la implementación e interpretación de las obligaciones previstas en el Acuerdo OTC, existen otras dos instancias donde estas obligaciones pueden evolucionar a través de la negociación.

La primera de ellas es el Grupo de Acceso a los Mercados para los Productos No Agrícolas (Grupo AMNA) creado en el marco de las negociaciones de la Ronda Doha. Tanto en el párrafo 16 del Mandato Ministerial del año 2001 como en el “Paquete” de julio de 2004 se establece que los obstáculos no arancelarios son parte integrante e igualmente importante de la Ronda (Organización Mundial del Comercio, 2004). El tratamiento de los obstáculos técnicos al comercio ha sido uno de los aspectos más importantes en este contexto y el que ha recibido mayor número de

15 CE - Sardinias, Reporte del Grupo Especial, WT/DS231/R, 29 de mayo de 2002, párrafo 7.75.

16 En el procedimiento de solución de diferencias de la OMC, el Órgano de Solución de Diferencias establece un “grupo especial” (en inglés “panel”) que conforma un órgano independiente y *ad hoc* integrado por tres expertos para examinar una diferencia determinada y formular recomendaciones a la luz de las disposiciones de la OMC. El Órgano de Apelación es una instancia de apelación independiente integrada por siete personas nombradas por los Miembros de la OMC por un período de cuatro años y que entiende en las apelaciones presentadas al informe de un Grupo Especial.

propuestas respecto de todas las medidas no arancelarias abordadas en el Grupo AMNA.⁽¹⁷⁾

El otro ámbito de evolución de las disciplinas sobre barreras técnicas al comercio es el de las negociaciones de acuerdos comerciales regionales⁽¹⁸⁾. En los acuerdos comerciales entre países en desarrollo, en general, solo se hace referencia al Acuerdo OTC o se dispone de un capítulo que replica sus disposiciones básicas. Un ejemplo del primer caso es el Acuerdo MERCOSUR-Chile, y del segundo, el Acuerdo MERCOSUR-Israel. Pero para otros Miembros de la OMC, como la Unión Europea, el Acuerdo OTC es un “piso” de compromisos y los acuerdos bilaterales han sido explotados como oportunidades para desarrollar disposiciones que no tienen el consenso necesario en el ámbito de la OMC (Comisión Europea, 2001: 10). Con frecuencia, estas disposiciones son denominadas “OTC plus”, con el objeto de remarcar un supuesto carácter “evolutivo”. Los acuerdos comerciales de la UE con Chile, Corea del Sur y, más recientemente, con Perú y Colombia, reflejan la creciente sofisticación de los capítulos sobre obstáculos técnicos al comercio.

5.2. La relación entre reglamentación y normalización

El Acuerdo OTC otorga un gran énfasis a la armonización de los reglamentos técnicos como mecanismo para facilitar el comercio. Para ello, el Acuerdo incentiva a los Miembros a emplear las normas internacionales relevantes como base de sus reglamentos. En efecto, según el Acuerdo, se presume que un reglamento técnico que se ha basado en una norma internacional pertinente no constituye un obstáculo técnico al comercio (art. 2.5). Los países pueden apartarse de las normas internacionales cuando estas sean un medio “ineficaz o inapropiado” para lograr un determinado objetivo de política. Ello puede ocurrir, por ejemplo, “a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales” (art. 2.4).

Si la conformidad con las normas internacionales es uno de los ejes para controlar la aparición de obstáculos innecesarios al comercio, también lo es el buen desarrollo de las “actividades de normalización”, tal como denomina el Acuerdo al proceso de elaboración de normas por parte de las organizaciones o asociaciones de organizaciones públicas o privadas, especialmente aquellas que por importancia o influencia sirven de referencia para la elaboración de reglamentos técnicos. El Acuerdo contiene como anexo un “Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas”, en el cual se establecen disciplinas respecto de las instituciones con actividades de normalización que elaboran normas voluntarias. Los Miembros se encuentran obligados a hacer que los organismos de normalización situados en su territorio sigan dicho código. El Acuerdo no designa instituciones internacionales de normalización específicas, sino que se concentra en la calidad de la elaboración de las normas; y el registro de las organizaciones de normalización nacionales que adhieren al Código de Buena Conducta se ha encargado a la Organización Internacional de Normalización, más conocida como ISO, por sus siglas en inglés.

En el año 2000, el Comité OTC elaboró una decisión con el objeto de mejorar la calidad de las normas internacionales y alcanzar una aplicación eficaz del Acuerdo. La Decisión comprende seis principios: 1) apertura, 2) transparencia, 3) imparcialidad y consenso, 4) eficacia y pertinencia, 5) coherencia y 6) la dimensión del desarrollo (Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, 2008: 41). En el caso *Estados Unidos — Atún II* (México) el Órgano de Apelación reconoció a esta decisión un valor interpretativo, en el sentido del artículo 31.3 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Órgano de Apelación 2012: párrafo 372).

Sin embargo, algunos países o grupos de países, como la Unión Europea, sostienen, en el marco de la Ronda Doha, que deben designarse organismos de normalización específicos como responsables de la elaboración de normas internacionales “relevantes”. Otros Miembros de la OMC, no obstante, sostienen que esto conduciría a olvidar el contenido y la calidad en el proceso de elaboración de las normas internacionales. Como se discute a continuación, estas opciones pueden tener un efecto sobre la capacidad de algunos Miembros de la OMC, en especial los Miembros en desarrollo, de participar en la elaboración de las normas internacionales relevantes.

17 Uno de los aspectos más novedosos de la negociación en curso son las propuestas para introducir disciplinas sectoriales, es decir, por grupos de productos que comparten características regulatorias similares (automotores, textiles, químicos, etcétera). Una aproximación sectorial elude el efecto del “mínimo denominador común” de las reglas multilaterales y permite a un Miembro presentar propuestas con mayor afinidad con sus objetivos de política comercial y su propia institucionalidad nacional. En el caso de las negociaciones que se desarrollan en el Grupo de Acceso a los Mercados de la Ronda Doha, los enfoques sectoriales han permitido a los países industrializados, como los Estados Unidos y la Unión Europea, efectuar propuestas que buscan aumentar los compromisos de los países Miembros de la OMC en aquellos sectores donde mantienen intereses ofensivos (automóviles, productos eléctricos y textiles).

18 Los acuerdos de preferencias fijas y los sistemas generalizados de preferencias no suelen contar con disciplinas sobre obstáculos técnicos al comercio.

5.3. Las organizaciones de normalización

Asegurar la aplicación efectiva del Código de Buena Conducta y la plena aplicación de los seis principios establecidos son puntos de importancia para los países en desarrollo. Sin embargo, subsisten y aún ganan importancia una serie de problemas vinculados a la normalización, que tienen particular impacto para esta categoría de países.

El más importante de todos ellos es la multiplicidad de normas generadas por instituciones de normalización e incluso organismos o empresas privadas, en los cuales los países en desarrollo tienen escasa o nula participación.

En el caso de estas organizaciones, aunque sus participantes pueden provenir de diversos países, no emplean necesariamente un criterio de representación nacional —es decir, que sus Miembros sean los organismos de normalización designados por la autoridad nacional o que sus mecanismos de toma de decisiones aseguren que todos los Miembros tengan igual participación. Otras organizaciones, aunque con fuertes vínculos gubernamentales, son formalmente cerradas y cuentan con exigentes mecanismos de adhesión. Incluso existen organizaciones que pertenecen a un solo país y que de todas maneras ejercen una gran influencia a nivel internacional.⁽¹⁹⁾

Existe, en consecuencia, un amplio abanico de organizaciones de normalización cuyas características institucionales no convergen con los seis principios establecidos por el Comité OTC.

La cuestión de designar instituciones de normalización específicas en el marco del Acuerdo OTC ha sido discutida en la Ronda Doha. Un grupo de países sostiene que esta opción evitaría la fragmentación normativa y ayudaría a los países en desarrollo a focalizar sus escasos recursos en participar de los organismos de normalización designados. Otro grupo de países opina que la caracterización de una norma como relevante depende de la norma misma y no del organismo que la elaboró. Al designar un organismo de normalización en particular, los Miembros de la OMC estarían endosando las normas que elabore este organismo sin verificar su contenido, incluso en los casos en que no refleje los intereses de todos ellos (Organización Mundial del Comercio, 2012: 199).

En aquellos Miembros de la OMC con amplios y diversificados sectores industriales, muchos de ellos líderes en innovación tecnológica, la actividad de reglamentación es sustituida o complementada por la actividad de normalización, la cual recibe su dinamismo del sector privado. En estos casos, el Estado ejerce un rol de guía, vigilancia o de regulación detallada en sectores sensibles por razones de seguridad y salud, entre otras, regulaciones que frecuentemente reflejan tecnologías, métodos de producción y estándares de calidad y seguridad ya elaborados o adoptados por el sector privado en función de la competencia o de las demandas del mercado.

En su proyecto de "Marco para las propuestas relativas a los obstáculos no arancelarios que afectan a ramas de producción específicas", la Comunidad Europea, Brasil y la India presentaron una propuesta que apunta a reforzar la línea establecida por el Código de Buena Conducta (Organización Mundial del Comercio, 2010: artículo 3). El texto señala que se considerarán instituciones internacionales de normalización competentes a la Organización Internacional de Normalización (ISO), la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y el *Codex Alimentarius*, así como otras organizaciones de normalización, a condición de que al elaborar sus normas observen los seis principios y procedimientos enunciados en la Decisión del Comité OTC.

Sin embargo, las propuestas de la Unión Europea para ramas de la producción específicas se apartan de ese criterio.⁽²⁰⁾ Tanto en el caso de productos químicos y del sector automotor y autopartes, la Unión Europea impulsa un enfoque de armonización basado en la designación de determinadas instituciones de normalización como referencia para la elaboración de reglamentos técnicos. Además, para el sector automotor, la Unión Europea ha formulado una propuesta que se basa en el reconocimiento del Foro Mundial para la armonización de la reglamentación sobre vehículos (WP 29) de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (NU-CEPE) como la principal institución internacional de normalización competente en lo referente a los productos abarcados por el Acuerdo.⁽²¹⁾

19 Un ejemplo del primer tipo son las guías elaboradas en el marco de la OCDE para productos químicos o la *International Conference on Harmonisation* para productos farmacéuticos, que reúne a los organismos reguladores de Europa, Estados Unidos y Japón. Un ejemplo del segundo tipo es la Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos.

20 La Decisión Ministerial de 2004 acordada en el marco del mandato de Doha reconoció la posibilidad de incluir enfoques sectoriales (verticales) en las propuestas de eliminación de obstáculos arancelarios y no arancelarios. Ver el "Programa de Trabajo de Doha, Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004 - Anexo B: Marco para el establecimiento de modalidades relativas al acceso a los mercados para los productos no agrícolas", WT/L/579, 2 de agosto de 2004.

21 Comunicación de la Unión Europea. Propuesta de "Acuerdo sobre los obstáculos no arancelarios relacionados con las normas, los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad para los productos de la industria del automóvil", TN/MA/W/118/Rev.2, 23 de junio de 2010, artículo 3.1.

Estas dos propuestas ilustran claramente el impacto potencial de la designación de determinados organismos de normalización. En el caso del Comité del *Codex Alimentarius*, se trata de una institución en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Un total de 185 países y una organización internacional (la Unión Europea) forman parte del Comité y 220 organizaciones lo hacen en carácter de observadores, de las cuales 154 son organizaciones no gubernamentales.⁽²²⁾ En consecuencia, el nivel de representatividad de este tipo de organizaciones es elevado. En contrapartida, el Foro Mundial WP 29, aunque pertenece también al sistema de Naciones Unidas, es un foro esencialmente europeo. Aunque la membresía es abierta, forman parte hasta hoy 50 miembros, de los cuales 41 son países europeos.⁽²³⁾

Un aspecto de extrema importancia para las exportaciones argentinas, según revelan las PCE relevadas, es la relación entre los reglamentos técnicos relativos a etiquetado y la normalización. Los requisitos de etiquetado tienden a ser menos restrictivos que otros requisitos técnicos, pero, dependiendo de sus características, pueden tener un impacto significativo sobre el comercio (Unión Europea, 2002).

Aunque el Anexo I del Acuerdo OTC claramente incluye en su definición de reglamento técnico a las “prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto [...]”, en el pasado se han planteado situaciones en las que la parte reclamada ha alegado que determinadas prescripciones de etiquetado no constituían un requisito, esto es, un reglamento técnico, sino medios de identificación o clasificación del producto. También se han planteado dudas respecto de la obligación de notificación de prescripciones relativas a etiquetado y sobre la aplicación del Código de Buena Conducta a las normas de etiquetado voluntarias, parte de las llamadas “normas privadas”.

Sobre el primer aspecto, en el caso *CE-Sardinas*, el Grupo Especial rechazó el argumento de la Unión Europea de que su Reglamento se refería a “nombres” y no a “etiquetado” y sostuvo que la reglamentación europea prescribía una forma de identificar a un producto y que, por lo tanto, era parte de la definición de reglamento técnico del Acuerdo OTC.⁽²⁴⁾

En el segundo caso, en el año 1995 y con el propósito de aclarar el alcance del Acuerdo en lo concerniente a las prescripciones relativas al etiquetado, el Comité adoptó una Decisión en la que específicamente señalaba la obligación de los Miembros de notificar todas las prescripciones obligatorias relativas al etiquetado que no estén basadas sustancialmente en una norma internacional pertinente y que puedan tener un efecto sensible en el comercio de otros Miembros.⁽²⁵⁾

Menos progresos ha habido en el aspecto relativo a las normas de etiquetado voluntarias. Este tema no es nuevo para el Comité OTC, aunque su tratamiento exhibe un importante rezago en comparación con otros foros, incluso dentro de la OMC. El punto principal radica en el desacuerdo en torno de si el asunto es pertinente en el contexto de la aplicación del Acuerdo OTC.

En el año 2002 la Unión Europea presentó un documento en el que proponía que el Comité OTC examinase la cuestión de la aplicación del Código de Buena Conducta a los esquemas voluntarios elaborados por organismos de normalización no gubernamentales (Unión Europea, 2002). El documento también proponía el empleo de acuerdos de equivalencia para reducir las barreras emergentes de los requisitos de etiquetado.

Sin embargo, la posición de la Unión Europea se ha modificado en ese respecto y actualmente es reticente a discutir la cuestión de las normas privadas en el marco del Comité OTC. En el marco de las negociaciones de la Ronda Doha, en temas específicos, como registro o etiquetado, la UE ha preferido un abordaje vertical o sectorial, presentando propuestas sobre etiquetado en el Grupo de Acceso a los Mercados de la OMC para el caso de textiles e indumentaria. Las actuales posiciones de la UE en el marco de acuerdos comerciales regionales se inclinan también por adoptar un abordaje sectorial (automóviles, electrónica, productos químicos). No se han planteado compromisos sobre etiquetado o marcado de productos alimenticios.

Por el contrario, países como la Argentina, Brasil e India, que buscan “disciplinar” el universo creciente de normas privadas, argumentan que el Código de Buena Conducta es aplicable a todos los órganos de normalización creados en los territorios de los Miembros de la OMC. En particular, argumentan que la definición de “Institución no

22 <http://www.codexalimentarius.org/members-observers/en/>

23 <http://www.unece.org/trans/main/welcwp29.html>

24 Órgano de Apelación, *CE-Sardinas*, WT/DS231/AB/R, párrafo 187 y ss.

25 G/TBT/M/2, 4 de octubre de 1995, párrafo 5; G/TBT/W/2/Rev.1, 21 de junio de 1995, página 10; G/TBT/1/Rev.8, 23 de mayo de 2002, página 20.

gubernamental” del párrafo 8 del Anexo 1 del Acuerdo OTC es incluyente, es decir, incluye las normas elaboradas por órganos de normalización del sector privado o no gubernamentales. Estos Miembros han solicitado al Comité que se estudien las repercusiones perjudiciales que pueden tener las normas privadas sobre el comercio y se precise el alcance y la aplicabilidad de las disposiciones del Acuerdo OTC, en particular, del Código de Buena Conducta, en lo referente a las normas privadas.

En contrapartida, la Unión Europea y otros países dudan que el Comité OTC sea el foro apropiado para este debate. En su opinión, el problema no se ha definido con suficiente precisión y es necesario que quienes proponen el debate sobre las normas privadas expliquen mejor sus preocupaciones y distingan claramente las normas a los efectos del Acuerdo OTC de las que ellos describen como “normas privadas”. Para la Unión Europea, las normas a los efectos del Acuerdo OTC son exclusivamente las elaboradas por “una institución reconocida” (párrafo 2 del Anexo 1 del Acuerdo OTC). Según la UE, probablemente la mayoría de las “normas privadas” mencionadas por las delegaciones no hayan sido elaboradas por “una institución reconocida” a los efectos del Acuerdo OTC. Las medidas que no responden a las definiciones mencionadas no están incluidas en el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC (Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, 2009 a: párrafo 306 y ss.).

El Comité se ha limitado a recordar que el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo OTC establece que los Miembros tomarán las “medidas razonables” que estén a su alcance para lograr que las instituciones con actividades de normalización acepten y cumplan el Código de Buena Conducta. La elaboración del último examen trienal del funcionamiento del Acuerdo OTC en el año 2009 reprodujo este debate inconcluso y finalmente el Comité se limitó a recomendar que los Miembros intercambien experiencias sobre el tema (Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, 2009 b: párrafo 26).

La cuestión de las normas privadas no ha sido analizada directamente por un Grupo Especial bajo el Entendimiento para la Solución de Diferencias. De acuerdo con la jurisprudencia del Órgano de Apelación en el caso *CE - Asbestos (Canadá)*, el reclamante debería, en primer lugar, presentar pruebas de que una norma específica se ha transformado *de facto* en un reglamento técnico. Un aspecto central de esa demostración consistiría en probar que dicha prescripción es obligatoria (Órgano de Apelación, 2001: párrafos 72-74). En ese sentido, vale la pena recordar que, tanto en el caso *CE - Sardinias (Perú)* como en *Estados Unidos - Atún II (México)*, el Órgano de Apelación determinó la existencia de un “reglamento técnico”, en contra de la alegación del demandado de que la norma no era obligatoria, ya que el producto podía comercializarse sin utilizar la etiqueta (Órgano de Apelación, 2012: párrafo 198).

6. Posibles prioridades negociadoras de la Argentina

La Argentina dispone de recursos profesionales y normativos para poner en marcha una política industrial basada en incentivos y una actividad reguladora que posibilite y, a la vez, exija un mayor grado de calidad, tecnología y competitividad al sector productivo. En otras palabras, que genere las condiciones para desarrollar simultáneamente un mercado interno robusto y exportaciones industriales crecientes. En este esquema, la negociación de disciplinas que limiten las principales barreras no arancelarias que enfrentan nuestras exportaciones constituye un elemento central.

El relevamiento de las PCE en sectores de interés exportador de la Argentina indica que el país enfrenta los siguientes desafíos:

- reglamentos técnicos basados en requisitos más altos que los establecidos por las normas internacionales;
- normas internacionales elaboradas sin participación activa de los países en desarrollo;
- papel predominante de los requisitos de etiquetado en los alimentos;
- dificultad para disciplinar requisitos de etiquetado voluntarios.

En ese contexto, la posición negociadora de la Argentina podría centrarse en las siguientes prioridades, algunas de las cuales ya constituyen el enfoque de nuestro país en el Comité OTC de la OMC:

- La posición negociadora de la Argentina y del MERCOSUR podría subrayar el derecho de alcanzar objetivos legítimos a través de los reglamentos técnicos. La necesidad de reglamentar no debería ser puesta en cuestión, en especial, en áreas donde existen normas internacionales desarrolladas que pueden ser adoptadas como referencia.

- La posibilidad de apartarse de las normas internacionales, en particular, cuando se trata de establecer requisitos más exigentes, debería quedar claramente limitada. Algunos países han introducido en sus acuerdos comerciales regionales el derecho de solicitar a la otra parte que informe los motivos por los que se ha apartado de una norma internacional disponible. Este principio podría ser adoptado y ampliado. El concepto de “normas internacionales pertinentes” se ha transformado en el núcleo del equilibrio de derechos y obligaciones en el Acuerdo OTC.
- La Argentina y el MERCOSUR podrían contemplar en sus negociaciones un fuerte respaldo a los organismos de normalización que cumplen con los seis principios establecidos en la Decisión del Comité OTC (Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, 2008). En particular, la demostración de la participación de los países en desarrollo en la elaboración de las normas debería ser objeto de ampliación y perfeccionamiento. En ese sentido, podría evaluarse la inclusión de cláusulas que apunten a elevar el estándar de los principios de apertura, imparcialidad y dimensión del desarrollo para el reconocimiento de los organismos de normalización internacionales.
- La designación de organismos de normalización específicos solo podría quedar reservada a organismos que cuenten con participación de los países en desarrollo. El MERCOSUR ya ha incluido en sus acuerdos cláusulas que reconocen a la Asociación MERCOSUR de Normalización como institución de normalización de referencia o que establecen que se tomarán en cuenta las normas emitidas por instituciones de normalización del que sean miembro ambas partes.
- El texto base del MERCOSUR podría desarrollar el concepto de las normas regionales como instrumento para una mayor convergencia con las normas internacionales, permitiendo simultáneamente los apartamientos previstos en el artículo 2.4. y 12.6 del Acuerdo OTC.
- En esa línea, la Argentina y el MERCOSUR podrían impulsar el fortalecimiento del *Codex Alimentarius* como organismo de referencia para la elaboración de normas pertinentes en el campo alimentario, limitando en sus acuerdos comerciales las opciones para establecer reglamentos no conformes con las normas del *Codex*.
- De la misma manera, el texto base MERCOSUR podría adoptar como referencia las directrices del *Codex* para acuerdos de equivalencia, como recurso para limitar la dispersión de requisitos diferentes en variados mercados de destino.
- Por otro lado, es probable que, mientras en el largo plazo resulte más sencillo avanzar hacia una relativa convergencia de los reglamentos nacionales a través de la referencia a normas internacionales, la evaluación de la conformidad permanezca como una importante barrera al comercio. Existe una mayor heterogeneidad en las capacidades y prácticas de los sistemas nacionales de evaluación de la conformidad, así como en el menú de enfoques de reconocimiento mutuo.
- Es recomendable que la posición argentina en los foros internacionales y en los acuerdos comerciales del MERCOSUR demande la inclusión explícita de las normas privadas bajo el ámbito de aplicación de los seis principios establecidos por el Comité y del Código de Buena Conducta para la elaboración, adopción y aplicación de normas. Estas cláusulas podrían incluir la extensión de la obligación de notificación cuando estas normas impongan exigencias mayores que las previstas en normas internacionales pertinentes, así como la necesidad de justificar estos apartamientos de las normas internacionales.

7. Conclusiones

El relevamiento de PCE realizado en este artículo muestra que los reglamentos técnicos representan un desafío para las exportaciones de la Argentina. Asimismo, las normas privadas, hoy relativamente circunscritas a los países desarrollados, pueden constituir un problema en el futuro en el comercio sur-sur.

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio es también un claro ejemplo de reglas que condicionan la implementación de políticas públicas orientadas al cumplimiento de las tareas esenciales del Estado en un contexto de fuertes asimetrías de competitividad dentro del mundo emergente. El Acuerdo OTC también presenta, en consecuencia, oportunidades y desafíos para la Argentina, los cuales deben ser abordados de manera propositiva, y no meramente reactiva, en el marco de los foros de negociación multilaterales y regionales.

Sin embargo, a pesar de la creciente importancia de las barreras no arancelarias en el comercio, incluso en el ámbito sur-sur, las negociaciones comerciales de la Argentina en el marco del MERCOSUR tienden a concentrar su atención en los productos agrícolas y determinadas manufacturas en las cuales nuestro país tiene un interés ofensivo y en las cuales el acceso al mercado continúa en gran medida restringido por altos aranceles, picos y escalonamientos arancelarios. Parte de la escasa priorización de esta dimensión de las negociaciones comerciales se deriva del hecho de que los reglamentos técnicos se aplican a la fabricación y comercialización de bienes industriales, sobre los que nuestro país tiene de manera general una posición defensiva en las negociaciones multilaterales y con los países desarrollados (v.g., Negociaciones MERCOSUR-Unión Europea) e, incluso, con países en desarrollo especializados en manufacturas de bajo costo.

Este relativo desinterés tampoco es estimulado por la evolución de las disciplinas en el ámbito multilateral o en los acuerdos comerciales regionales, en las cuales el grado de sofisticación de estas cláusulas ha aumentado de manera importante en la última década, pero sin abordar la clase de barreras técnicas que enfrenta el comercio exterior argentino. La escasez de herramientas conceptuales puede constituir un desafío que no se limita a eventuales negociaciones del MERCOSUR con países desarrollados. Muchos países en desarrollo ya han concluido acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea y han incorporado cláusulas que podrían tener interés en replicar en otros acuerdos. El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Perú, por ejemplo, hace mención a la Declaración de Conformidad del Fabricante, enfoque para la evaluación de la conformidad que ambos países han “adoptado” de sus acuerdos con la Unión Europea y los Estados Unidos. Algunos países, como México y Chile, han sido admitidos en la OCDE y hacen un esfuerzo importante de emulación de las recomendaciones sobre buenas prácticas que produce ese organismo y adoptan las normas emanadas de sus Comités como referencia para sus reglamentaciones nacionales. Por último, otros países considerados formalmente en desarrollo, como Corea o Taiwán, mantienen, por la importancia de sus sectores exportadores de electrónica, maquinaria y material de transporte, o por la convergencia de sus enfoques regulatorios, posiciones más próximas a los países desarrollados en materia de obstáculos técnicos al comercio. Incluso Brasil podría estar ingresando en esta categoría.

Estas propuestas, principalmente las elaboradas por los países del mundo desarrollado, con frecuencia son expuestas como “OMC plus”, en el sentido de aumentar la transparencia y la sofisticación de las medidas de facilitación de comercio. Las dificultades de las naciones en desarrollo para implementar este tipo de propuestas son diagnosticadas como un problema de desarrollo relativo, que puede ser superado mediante adecuada cooperación y asistencia técnica.

Sin embargo, la adhesión a los enfoques regulatorios de otros Miembros de la OMC más desarrollados no necesariamente constituye un camino hacia el desarrollo. Por el contrario, la aceptación de propuestas basadas en esos esquemas puede suponer costos adaptativos. Con frecuencia y en particular, para las economías de los países en desarrollo, esos costos son demasiado elevados. Las propuestas de la Unión Europea para armonizar los reglamentos técnicos de sectores específicos en función de las normas elaboradas en organismos como la OCDE son un buen ejemplo de *benchmarking* entre las disciplinas de la OMC y las prácticas ya establecidas en los países centrales y en el que los costos de adaptación recaen en los países en desarrollo.

En consecuencia, resulta central desarrollar en el ámbito del MERCOSUR un conjunto de propuestas que sirvan de base como posición negociadora del bloque. Entre ellas, se destaca el desarrollo del vínculo entre reglamentación y normas internacionales pertinentes, la obligación de referir los reglamentos técnicos a normas internacionales desarrolladas por organismos de normalización representativos de la mayoría de los Miembros de la OMC, el fortalecimiento de los organismos regionales de normalización, y una agenda para la negociación de acuerdos de equivalencia y de reconocimiento mutuo de evaluación de la conformidad.

Referencias

- Banco Mundial (2000). "Obstáculos técnicos al comercio y normas. Retos y oportunidades para los países en desarrollo". Comunicación a la OMC, G/TBT/W/130, 23 de marzo.
- Canuto, Otaviano, Matheus Cavallari y José Guilherme Reis (2013). "O Desafio da competitividade para o Brasil: uma avaliação comparada do desempenho das exportações nos últimos 15 anos". *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, 112: 4-23.
- Comisión Europea (2001). "Implementing policy for external trade in the fields of standards and conformity assessment: a tool box of instruments". Commission Staff Working Paper.
- Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (2008). "Decisiones y recomendaciones adoptadas por el Comité desde el 1º de enero de 1995". Nota de la Secretaría, Revisión, G/TBT/1/Rev.9, 8 de septiembre.
- Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (2009 a). "Acta de la reunión celebrada los días 25 y 26 de junio de 2009 - Nota de la Secretaría". G/TBT/M/48, 22 de diciembre.
- Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (2009 b). "Quinto Examen Trienal del funcionamiento y Aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio previsto en el párrafo 4 del artículo 15". G/TBT/26, 13 de noviembre.
- D'Elía, Carlos y Daniel Berrettoni (2013). "El comercio de la Argentina por regiones en el período 1990-2011". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 1: 89-104.
- Fossati, Verónica y Luis Levit (2010). "El sistema global de preferencias comerciales entre países en desarrollo: una oportunidad para el comercio exterior argentino". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 17: 61-82.
- Lesser, Caroline (2007). "Do bilateral and regional approaches for reducing technical barriers to trade converge towards the multilateral trading system?" OECD Trade Policy Working Paper Nº 85, TAD/TC/WP(2007)12/FINAL.
- Michalopoulos, Constantine y Francis Ng (2013). "Trends in Developing Country trade 1980-2010". Policy Research Working Paper, 6334. The World Bank Development Research Group Trade and Integration Team.
- Organización Mundial del Comercio (2004). "Programa de Trabajo de Doha. Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004 - Anexo B: Marco para el establecimiento de modalidades relativas al acceso a los mercados para los productos no agrícolas". WT/L/579, 2 de agosto.
- Organización Mundial del Comercio (2010). Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados. Comunicación del Brasil, la Unión Europea y la India. TN/MA/W/136, 15 de marzo.
- Organización Mundial del Comercio (2011). *Informe sobre el comercio mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*. Ginebra: OMC.
- Organización Mundial del Comercio (2012). *Informe sobre el comercio mundial 2012. Comercio y políticas públicas: Análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI*. Ginebra: OMC.
- Organización Mundial del Comercio (2013 a). *Informe sobre el comercio mundial 2013: factores que determinan el futuro del comercio*. Ginebra: OMC.
- Organización Mundial del Comercio (2013 b). *Sistema de Gestión de la Información OTC*. <http://tbts.wto.org/>. Junio.
- Órgano de Apelación (2001). "Comunidades Europeas – Medidas que afectan al amianto y productos que contienen amianto. DS 135". 12 de Marzo.
- Órgano de Apelación (2012). "Estados Unidos - Medidas relativas a la importación, comercialización y venta de atún y productos de atún. DS 381". 16 de mayo.
- Rodrik, Dani (2006). "Industrial development: stylized facts and policies". Harvard University John F. Kennedy School of Government. Borrador. Agosto.

Secretaría de la OMC (2011). "Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio. Preocupaciones Comerciales Específicas planteadas en el Comité OTC". Nota de la Secretaría. G/TBT/GEN/74/Rev.9. 17 de octubre.

Secretaría de la OMC (2013). "Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, Décimo octava revisión anual de la implementación y revisión del Acuerdo". G/TBT/33. 27 de febrero.

Unión Europea (2002). "Labelling - EC submission to WTO Committees: Technical Barriers to Trade; Trade and Environment". Bruselas. Junio.