



Universidad Torcuato Di Tella
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales
Maestría en Estudios Internacionales

**Los obstáculos técnicos al comercio dentro de los procesos
de integración regional:**

**La perspectiva de Argentina dentro del Reglamento Técnico
Mercosur sobre seguridad en juguetes**

Autor: Macarena Saráchaga Fernández

Tutor: Prof. Ramiro Bertoni

2021

Resumen

En el comercio internacional, los obstáculos al acceso a los mercados para las mercancías y servicios es una de los principales desafíos que enfrentan las naciones. La eliminación o superación de estos obstáculos, ya sean arancelarios o no arancelarios, se han convertido en el objetivo que persiguen las naciones que buscan incrementar las exportaciones, con el fin de ampliar la demanda de sus productos nacionales, lo que se relaciona directamente con el crecimiento de su industria nacional.

En este marco, pese a los objetivos acordados en la OMC, la eliminación de los aranceles al comercio continúa siendo uno de los centrales puntos de debate dentro de la organización. La considerable disminución de estas restricciones arancelarias fue acompañado de un crecimiento en el número de barreras de tipo no arancelarias, específicamente de los Obstáculos Técnicos al Comercio.

Debido a este uso de medidas no arancelarias para restringir o distorsionar el comercio, se crea el acuerdo específico que las regula. El OTC, creado con la intención de comprometer a los países a no emplear los reglamentos técnicos con el fin de obstaculizar innecesariamente al comercio, genera una zona gris dónde la interpretación del articulado puede permitir discriminaciones a los productos de origen extranjero. Esto es un desafío, sobre todo para aquellos países que no tienen el nivel de desarrollo suficiente para poder sortear obstáculos que se vinculan directamente al nivel de desarrollo tecnológico de los procesos productivos.

El problema principal de los reglamentos técnicos para los países en vías de desarrollo es que pueden perpetuar las asimetrías existentes a nivel mundial. La diferencia en la disponibilidad de recursos y capacidad de los actores hace que existan policy makers y policy takers, lo cual

incide directamente en el carácter controversial de los Reglamentos Técnicos y Procedimientos de Evaluación de la Conformidad.

En este trabajo se observará que dentro de los acuerdos regionales hay incumplimientos en la armonización de los reglamentos técnicos, y lo que esto significa para los países perjudicados. Se van a observar dos experiencias relacionadas a los reglamentos armonizados de juguetes: por un lado, dentro de la Unión Europea; por otro, dentro del Mercosur. Demostrando el juego de poder que existen dentro de las relaciones Norte- Norte y Sur - Sur, respectivamente.

Palabras claves— Obstáculos técnicos al comercio, liberalismo, proteccionismo, Organización Mundial del Comercio, acuerdos regionales, reglamentos técnicos, normas, procedimientos de evaluación de la conformidad, armonización.



Índice general

1	Introducción	2
2	Antecedentes y Perspectiva Teórica	7
2.1	Las primeras teorías del comercio internacional	7
2.1.1	Teorías clásicas	7
2.1.2	Teorías neoclásicas	11
2.2	Nuevas teorías del comercio internacional	14
2.2.1	Teorías estructuralistas	14
2.2.2	Teorías evolucionistas	16
2.3	¿Liberar el comercio o proteger el mercado?	20
2.3.1	Los procesos de integración regional	22
2.3.2	El nuevo debate	23
3	El Sistema Internacional del Comercio	28
3.1	El GATT	30
3.2	La Organización Mundial del Comercio	34
4	El acuerdo OTC	41
4.1	Los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad	42
4.2	La zona gris	48
5	La infraestructura de la calidad argentina	56
5.0.1	Instituto Argentino de Normalización	57
5.0.2	Instituto Nacional de Tecnología Industrial	60

5.0.3	La acreditación	61
6	Preocupaciones comerciales respecto a los Reglamentos Técnicos	64
6.0.1	La evaluación de la conformidad como medida de protección: Reglamento Técnico Mercosur sobre Seguridad en Juguetes	66
6.0.2	Reconocimiento mutuo dentro de los procesos de integración	73
7	¿Discriminación o efecto colateral?	80
8	¿Cómo superar los obstáculos técnicos al comercio?	84
9	Conclusiones	90
	Bibliografía	92



Índice de tablas

Índice de figuras

Figura 2.1.1 Capacidad de producción de los dos países	9
Figura 3.0.1 Crecimiento de las exportaciones y el PBI 1720 - 1996	30
Figura 3.1.1 Volumen de las exportaciones mundiales de mercancías y del producto interno bruto, 1950 - 2008	33
Figura 3.2.1 Número de Obstáculos Técnicos al Comercio, 2004 - 2019	39
Figura 4.0.1 Medidas no arancelarias, 2007 - 2018	42
Figura 5.0.1 Cuadro comparativo de la Infraestructura de la Calidad de Argentina y Brasil	57

Capítulo 1

Introducción

El objetivo de este trabajo es contribuir con el análisis y experiencia en la negociación de reglamentos técnicos, en el trazado de una estrategia de inserción comercial de los países en vías de desarrollo, tomando el caso particular argentino desde la creación del Sub Grupo de Trabajo 3 (1997) al 2019.

La Organización Mundial del Comercio -en adelante OMC- surgió de la necesidad de crear reglas generales que otorgaran, en cierta medida, un orden al sistema internacional anárquico. Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, e impulsado por las potencias aliadas, se dio un florecimiento de instituciones y tratados que hasta el día hoy regulan los distintos aspectos de la vida internacional.

Una de las motivaciones para el establecimiento del Derecho Internacional fue el fomento de relaciones económicas pacíficas, el Derecho aporta certidumbre a las relaciones entre los Estados. En este auge de las instituciones internacionales convivieron dos tendencias opuestas: la uniformización y la fragmentación. Por un lado, este consenso de los Estados, que se tradujo en los acuerdos internacionales, contribuyó a la homogeneización en un orden internacional anárquico. Por el otro, la proliferación de tratados y/o instituciones internacionales implicó el surgimiento una multiplicidad de normas, acuerdos, que se desarrollaron en subgrupos reunidos por temática, funciones o geográficamente, dentro del marco de un mismo régimen (Peixoto Batista, 2016).

Así es que surgió el régimen que enmarca los múltiples Acuerdos Comerciales Regionales, cuya creación respondió a la lógica del pensamiento neoliberal propio de la post Guerra. El papel de la OMC como marco legal para las relaciones comerciales es, en cierta medida, vista como “constitucional” de control, ya que el proteccionismo inevitablemente impacta en los intereses de la mayoría de las naciones mercantiles (Pauwelyn, 2006).

Los principales motivos por los cuales se estableció este sistema son, por un lado, la necesidad de evitar las tensiones comerciales existentes antes de que estallara la Segunda Guerra Mundial, y, por el otro, la necesidad de facilitar el comercio. La falta de reglas comerciales consensuadas, y de confianza por parte de los países de cumplir con los acuerdos, generaron la necesidad de crear este sistema multilateral “constitucional” de control (Peixoto Batista, 2016). Recordemos que el escenario que antecedió a la Segunda Guerra Mundial, fue la Gran Depresión, donde se dio una retracción del comercio a causa, entre otras, del proteccionismo a la producción y el empleo nacionales.

En el presente trabajo se busca analizar una serie de cuestiones que surgen al observar una acentuación de las asimetrías entre los actores, en aquellos acuerdos que otorgan licencias para intervenir en los mercados. Estas licencias están reguladas en acuerdos tales como el de Obstáculos Técnicos al Comercio (en adelante OTC). En este estudio se considera como idea base que el liberalismo no es adoptado por los países del mundo, se observa empíricamente que el mercado no se regula por sí solo, o por lo menos no hasta alcanzar lo que las teorías de tipo alemán llaman “la frontera tecnológica”.

Tomando en cuenta esto, en el marco de la OMC, los acuerdos establecen las reglas del juego para los actores económicos de manera de garantizar la facilitación del comercio, reconociendo los límites del liberalismo. Para controlar que el poder soberano de los Estados no signifique una restricción al comercio, es que se crea el acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). En este estudio se observa que la disminución de barreras arancelarias, producto de los compromisos acordados en la Ronda Uruguay, tuvo como contrapartida un aumento en la implementación de medidas no arancelarias, por lo que se puede llegar a concluir que estas medidas fueron en ocasiones utilizadas como medio de protección de mercados.



Tras el acrecentamiento de la participación de los países en desarrollo (PED) en el comercio mundial, y su consiguiente adhesión al acuerdo GATT, se realizan dos observaciones relevantes: por un lado, la utilización de los Reglamentos Técnicos y Procedimientos de Evaluación de la Conformidad como instrumentos protección; y, por el otro, la profundización de las asimetrías entre estos y los países desarrollados.(UNCTAD, 2017)

Por otra parte, no se debe dejar de considerar el surgimiento de los actores privados en la escena internacional, que inciden directamente no solo en la creación de los reglamentos técnicos, sino que también en las normas nacionales e internacionales que están por fuera del ámbito de la regulación estatal, que pueden generar efectos en el comercio, sin estar específicamente regulados en la órbita de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.

De lo expuesto anteriormente, surgen inquietudes con respecto al papel que juegan todos los actores, gubernamentales y no gubernamentales, que de cierta manera regulan el comercio amparados por la zona “gris” del acuerdo OTC. Los países en vías de desarrollo son los que en mayor medida se ven perjudicados por la implementación de reglamentaciones técnicas y de normas, y de hecho son los que más denuncian el incumplimiento del acuerdo OTC por parte de los países desarrollados.

Este trabajo considera que la disparidad de recursos y capacidad de los actores incide directamente en el carácter problemático de los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad. Los estándares a los cuales los reglamentos técnicos están sujetos son de carácter privado, lo que puede provocar un exceso en los requisitos para dar cumplimiento, lo que puede generar restricción a la hora de alcanzar cumplimiento por parte de actores que se encuentran detrás en el proceso de desarrollo.

Por ello, los obstáculos técnicos son herramientas, independientemente de si su aplicación tiene como objetivo discriminar los productos extranjeros, que pueden generar el efecto colateral de profundizar las asimetrías a causa de la desigualdad estructural.

La primera idea que este trabajo busca defender es que, dada la disparidad de recursos y capacidad tecnológica entre los actores, la restricción al acceso de la información y la asimetría entre las administraciones públicas, el acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio



(OTC), acentúa las asimetrías entre aquellos países que hacen política (policy makers) y aquellos que deben seguirlas (policy takers).

Partiendo de la base teórica que los mercados no han alcanzado el nivel de madurez necesaria para llegar a su autorregulación, en términos de seguridad para los animales, las personas y el medio ambiente, la regulación permitida en términos de la OMC, específicamente dentro del Artículo 2 el término “obstáculo innecesario”, da lugar a una “zona gris ”que permite la discriminación de productos de origen extranjero, principalmente de aquellos provenientes de países que no disponen de los recursos económicos y medios tecnológicos para cumplir con los estándares impuestos. Esta zona gris está delimitada por la siguiente pregunta: ¿qué es un obstáculo necesario?

La dificultad en la implementación del acuerdo reside en la complejidad técnica de muchas medidas no arancelarias, lo que las hace menos transparentes y más difíciles de cuantificar que los aranceles. Es por ello que se puede observar un aumento en la utilización de estas como medio de protección, y el único instrumento que se prevé en el acuerdo para hacer frente a esta situación es una asistencia técnica a los países en vías de desarrollo. La cual, en términos reales, se traduce en capacitaciones y talleres de formación, lo que parece insuficiente. Por otro lado, dada la dificultad de detectar o demostrar la discriminación de las medidas, este trabajo concluye que es por ello no se reflejan en el número de denuncias realizadas ante la OMC.

El desafío para los países en vías de desarrollo es, entonces, doble. Por un lado, deben desarrollar sistemas nacionales de calidad que puedan dar soporte a los productores nacionales, para alinearse a un mundo que eleva los estándares de calidad de manera continua. Por otro lado, deben sortear aquellas barreras innecesarias al comercio, impuestas por sus socios comerciales de manera de poder insertar esos productos de mayor valor agregado en otros mercados(Pla, 2019).

Considerando lo anteriormente mencionado, para comenzar a explorar esta serie de cuestiones, se expondrán las bases teóricas de la defensa de la liberalización del comercio, para luego analizar en el debate liberalismo - proteccionismo. A lo largo del trabajo se abordará la evolución del orden económico internacional, particularmente en lo que respecta a las medidas



no arancelarias permitidas en el marco del acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, cómo las mismas pueden afectar y profundizar la brecha históricamente existente entre el centro y la periferia, facilitando el comercio de aquellos países con los medios suficientes para alcanzar los estándares de calidad, que se incrementan de manera dispar.

En este trabajo se expondrá “la zona gris” del Acuerdo OTC en cuanto a las medidas no arancelarias, aquellos artículos que dan a los países la posibilidad de obstruir el comercio y proteger su mercado. Se expondrán como ejemplo dos casos, por un lado el incumplimiento del acuerdo regional Mercosur de una medida que afecta a Argentina, adoptada por Brasil, concerniente a la evaluación de la conformidad de los juguetes. Y, adicionalmente, uno donde la problemática ocurre dentro de la Unión Europea, pero esta vez relacionada al reconocimiento de certificados que afecta a las empresas españolas. Es interesante ver este caso ya que la Unión Europea es tomada como referencia para estudiar el éxito del libre comercio regional. El modelo de integración económica total presenta fallas, no solo a la hora de intentar replicar el modelo entre economías en vías de desarrollo, sino también entre economías desarrolladas. Se puede observar, también, dentro de estos ejemplos, el juego de poder de decisiones y la imposición de agenda dentro de los procesos de integración regional.

El objetivo final de este trabajo es, por un lado, analizar el acuerdo OTC, señalando el articulado del acuerdo que da lugar a la zona gris antes mencionada y, por otro lado, dilucidar las posibles estrategias que debe trazar un país como Argentina como policy taker, teniendo en cuenta las herramientas que dispone, para superar los obstáculos al comercio que se generan y facilitar la inserción de sus productos de valor agregado al mercado internacional.



Capítulo 2

Antecedentes y Perspectiva Teórica

2.1. Las primeras teorías del comercio internacional

2.1.1. Teorías clásicas

Al hablar de liberalismo económico tradicional se debe dar comienzo con uno de los primeros teóricos en defender el libre comercio, Adam Smith, quien fundamentó su teoría en base a las ventajas absolutas. Contrariamente a la posición de los mercantilistas, quienes defendían que el poder y la riqueza de los países se constituye por la acumulación del oro y la plata, y, para conseguir esto, la balanza comercial de estos metales preciosos debía ser positiva. La intervención estatal es fundamental para alcanzar el objetivo, adoptando una actitud beligerante, las opciones son: conquistar territorios ricos en oro y plata, comerciar, o mediante la piratería (Pugel, 2004).

Adam Smith en su obra objetaba estas ideas, no estaba de acuerdo con que el único y principal beneficio del comercio exterior sea la obtención de metales preciosos. Los beneficios del comercio son mucho más amplios, por ejemplo, una mayor división del trabajo, aumento de la productividad y de la riqueza (Smith, 1794).

Las teorías liberales intentaron demostrar que la intervención estatal perjudica la productividad y la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos. Los aranceles protegen bienes que son

producidos de manera ineficiente, si se importaran el precio de los mismos sería menor. El libre comercio internacional permite la utilización eficiente de los recursos por parte de los países, lo que hace que su bienestar aumente.

Partiendo de los supuestos de que no hay movilidad de factores entre los países, pero sí dentro de los mismos, pleno empleo, y costos de reconversión, transporte y restricciones nulos, este autor expuso que las diferencias en la dotación de recursos permiten que un país tenga ventajas absolutas en la producción de determinados bienes sobre otros. Los costos de producción de los bienes dependen de los recursos disponibles: tierra, recursos naturales, capital físico acumulado y trabajo.

Las ventajas absolutas se dan por la diferencia que tienen los países en dotación de recursos, esto es lo que les permite producir determinados bienes a menor costo en comparación con otros. Los países se especializarán en la producción de aquellos bienes en los que tienen mayor eficiencia e importarán aquellos que otros países producen a menor costo.

Smith planteó que de no haber comercio, para satisfacer la demanda, cada país tendría que producir todos los bienes, incluso aquellos en los que no tiene ventaja absoluta. Con el intercambio del bien del que se tiene ventaja absoluta, el país podrá obtener un número mayor de unidades que las que tiene capacidad de producir (Millet, 2001). Esto le permite, por un lado expandir su riqueza, al conseguir un número mayor de bienes totales al que accedería de no haber comercio, y por otro lado, ampliar de su mercado. El comercio libre permite aumentar la productividad de ambos países, no habría una ganancia de uno a costas del otro.

La producción de los países queda determinada por el costo, solo producirá el bien si su costo es menor que en el extranjero, estableciéndose así la división internacional del trabajo. La división internacional del trabajo surge de la diferencia de costos, esto es lo que permite la utilización eficiente de los recursos disponibles en los países. Un país intercambia los bienes en los cuales tiene excedente, este es la diferencia positiva cuando la demanda interna es menor que la oferta (Lugones et al., 2012).

Comparación de la capacidad de producción de los dos países, mediante las necesidades unitarias de mano de obra medida en horas, por unidad del bien:



Figura 2.1.1: Capacidad de producción de los dos países

	Tela	Soja
China	$a_{LT}^* = 1$	$a_{LS}^* = 3$
Argentina	$a_{LT} = 5$	$a_{LS} = 4$

Con este ejemplo se puede ver que, si se toman en cuenta las ventajas absolutas, China las tiene en ambos sectores, por lo que su mano de obra sería más productiva que en Argentina. Si se observa la capacidad que tienen los países de producir, China utiliza menos horas de trabajo para elaborar cualquiera de los dos productos. Basándose en la idea de ventajas absolutas, China no vería beneficio en el comercio internacional.

Los beneficios del comercio se dan porque el país va a especializarse en aquel sector en donde es más productivo, agregó David Ricardo. Un país tiene ventaja comparativa en la producción de un bien si el costo de oportunidad de producir ese bien en términos del otro es más bajo (Bachetta et al., 2008).

Ricardo medía la productividad de los países en las horas de trabajo que se requieren para producir un bien. En China, por ejemplo, para producir un kilo de soja se deben utilizar tres unidades del factor trabajo, en cambio, para producir un metro de tela utilizará una. Por lo que, según Ricardo, el país para producir un kilo de soja debe prescindir de la producción de tres metros de tela. El coeficiente de mano de obra necesaria en China para producir un metro de tela se obtiene de la siguiente manera: $a_{LT}^*/a_{LS}^* = 1/3$. Si se compara con el coeficiente de Argentina $a_{LT}/a_{LS} = 5/4$, se puede observar que las necesidades unitarias de mano de obra en China para producir un metro de tela son menores que en Argentina.

China tiene ventaja comparativa en la producción de tela, pero no en la de soja. En Argentina, pese a que para producir un kilo de soja se necesitan más unidades de trabajo que en China, tiene ventaja comparativa en este bien. El coeficiente de mano de obra necesaria para producir soja es menor en Argentina $a_{LS}/a_{LT} = 4/5$ que en China $a_{LS}^*/a_{LT}^* = 3/1$. El intercambio de tela por soja hace que el país gane con el comercio internacional, el beneficio se encuentra en la utilización eficiente de los recursos que dispone.



En el caso mencionado, Argentina no tiene ventajas absolutas sobre ningún bien, sin embargo se beneficia del comercio porque va a importar un bien a menor costo del que le significaría si lo produjera domésticamente. Lo que determina que producirá un país no es sólo la utilización del valor trabajo, sino los precios relativos, lo que se debe observar es el precio de un bien en términos del otro (Bachetta et al., 2008).

Como ya observamos cada país tiene recursos limitados, por este motivo para producir un bien el país tiene que renunciar a la producción de otro, a esto se le llama coste de oportunidad. La teoría toma al valor trabajo como único factor, siendo este identificada por L a la oferta total de trabajo.

Analizando en el ejemplo anterior, China necesita una unidad de mano de obra para producir un metro de tela y tres unidades para un kilo de soja, por lo que $a_{LT}^* = 1$ unidad mano de obra que podrían haber sido utilizados para producir L^*/a_{LS}^* kilogramos de soja. El costo de oportunidad de la tela en términos de la soja es a_{LT}^*/a_{LS}^* , es decir que China obtiene un metro de tela utilizando menos cantidad de trabajo que lo que obtendría de utilizar la misma cantidad de trabajo para producir soja. Dicho de otro modo, si China dispone de una unidad de trabajo puede producir 1 metro de tela o 0,33 kilogramos de soja.

En el comercio internacional cada país exportará el bien en el que es más productivo, en el presente ejemplo Argentina es más productiva en la producción de soja, y menos en la de tela, la relación sería la siguiente:

$$a_{LS}/a_{LT} < a_{LS}^*/a_{LT}^*$$

A modo de conclusión, Ricardo en su teoría sostuvo que la causa del comercio internacional es la diferencia de costos de oportunidad entre los países, lo que a su vez condiciona la especialización productiva de los mismos. La estructura del intercambio se determina por las ventajas comparativas, decantando en una utilización eficiente de los recursos mediante la división internacional del trabajo. Los países se verán beneficiados por el intercambio comercial siempre que existan diferencias en los niveles de eficiencia ¹ en la producción de los distintos bienes (Lugones et al., 2012).

¹Diferencias en los precios relativos domésticos, o dicho de otro modo, en los costos de oportunidad



John Stuart Mill tomó la teoría ricardiana y fue un paso más observando los factores que determinan los precios relativos internacionales. Sostuvo que el comercio existirá siempre y cuando el precio relativo internacional se ubique entre los costos de oportunidad relativos de los países (Lugones et al., 2012). Por ejemplo, en Argentina el precio relativo de la tela es 5 y en China es 1. Le interesará el intercambio a cualquier precio relativo internacional menor a 5, si el precio relativo internacional de la tela fuera menor a 1, Argentina no tendría interés en comerciar con China.

2.1.2. Teorías neoclásicas

Las primeras teorías del comercio internacional libre plantean que el intercambio de bienes entre países los beneficia tanto en materia de disminución de precios como en la cantidad de bienes a la que podrían acceder a través de la especialización productiva y la complementación comercial. Esos beneficios no se distribuyen de manera equitativa, según los detractores de estas teorías, unos se ven beneficiados y otros perjudicados. El comercio libre permite el crecimiento económico, pero este es desigual, así como también los ingresos y los niveles de desarrollo.

En el contexto de fin de la Primera Guerra Mundial, donde Estados Unidos se consolidó como la potencia hegemónica y habiendo simultáneamente un deterioro de los términos de intercambio, las teorías clásica y neoclásica del comercio internacional no se pueden contrastar con la realidad. Los precios e ingresos relativos de los bienes del Centro (países desarrollados) y de la Periferia (países en vías de desarrollo), lejos de converger, divergieron de manera acelerada. Esta divergencia entre los precios de las exportaciones e importaciones perjudicó a los países en vías de desarrollo (Lugones et al., 2012).

Empíricamente quedó demostrado que el libre comercio no lleva a la convergencia de grados de desarrollo, ni de crecimiento económico de todos los países involucrados. El libre comercio es funcional a los intereses de aquellos países que ya se desarrollaron.

El deterioro de los términos de intercambio que le sucede a la guerra, a pesar del crecimiento de la productividad industrial sobre la de la agricultura, fue lo que intensificó la dificultad



de los países de la Periferia a alcanzar los niveles de desarrollo de los países del Centro. La diferencia en los precios relativos llevó a los países a utilizar el ahorro interno para afrontar el pago de las importaciones, en vez de financiar el proceso de acumulación de capital (Lugones et al., 2012).

En el marco de esta realidad, Raúl Prebisch explicó las razones por las cuales existió este deterioro de los términos de intercambio. La primera se fundamenta por la diferencia del poder negociador de los trabajadores de los países desarrollados y el de los países de la Periferia. Los primeros tienen un poder negociador superior, por lo que las ganancias de su progreso técnico en cuanto a productividad se destinan a mejores salarios. Esto encarece los costos de producción y, consecuentemente, el aumento de los precios de venta de los bienes. En cambio, los trabajadores de los países en vías de desarrollo, que producen bienes primarios, no tienen ese poder, por lo que no logran apropiarse del fruto de su progreso técnico. La consecuencia de estos dos hechos es la asimetría en los precios de las manufacturas, producidas por los trabajadores de los países del centro, y los bienes primarios provenientes de los países de la periferia (Lugones et al., 2012).

Años después de desarrollar esta teoría Prebisch, en su libro “Capitalismo periférico. Crisis y transformación”, expuso una síntesis de su trabajo a través de los años. Su obra surgió en un contexto donde América Latina desmonta la mayoría de las instituciones y políticas que impulsaron la Industrialización por Sustitución de Importaciones (modelo conocido como ISI). Él opinaba que este modelo de “capitalismo imitativo” es un intento trunco por seguir la industrialización de los países del Centro. Este capitalismo, impulsado por los centros, es funcional a sus intereses, se expande para sacar provecho de la periferia (Prebisch, 1981).

Este autor hace énfasis en la contradicción que existe entre el proceso económico y el democrático. Ya que el primero tiende a distribuir los beneficios producto del desarrollo a un sector privilegiado de la sociedad. Mientras que el proceso democrático articula para distribuirlos socialmente.

Otra de las conclusiones a las que llegó en su trabajo es que el hecho de que los países de la Periferia se especializaran en la producción de materias primas generó, al aumentar la productividad, que la fuerza de trabajo se desplace hacia ese sector en mayor medida que al sector manufacturero. Este desplazamiento abarató los salarios debido a que la oferta de



fuerza de trabajo en este sector aumentó. Esto tiene dos repercusiones fuertes que confluyeron en un deterioro de los términos de intercambio: una de ellas fue que incrementó la oferta de trabajadores superando a la demanda; y, la segunda, fue que al disminuir los salarios de los trabajadores en los sectores primarios, se abarataron los costos de producción lo que se tradujo en una reducción relativa del precio de las materias primas (Lugones et al., 2012).

Otro inconveniente que tuvo la periferia es que la demanda de bienes primarios tiene una menor elasticidad-demanda en relación con las manufacturas (Lugones et al., 2012). Con elasticidad-demanda se hace referencia a que, cuando incrementa la capacidad adquisitiva de la población, esta tiende a aumentar su consumo. El consumo de alimentos tiene un límite, por lo que la demanda de la producción de la periferia (mayoritariamente del sector agricultor) no es elástica, no aumenta considerablemente. En cambio, el consumo de manufacturas es elástica, esto quiere decir que a mayor poder adquisitivo, el consumo de manufacturas aumenta en mayor medida. Es por este motivo que los países en vías de desarrollo buscan incentivar la producción de bienes con mayor valor agregado, y la colocación de estos en el mercado internacional. Es por ello que surgen estrategias de mejoramiento de los Sistemas Nacionales de Calidad, para dar un acompañamiento a los productores y asistirlos, para promover la inversión en la producción de bienes manufacturados.

En la primera mitad del siglo XXI, gracias al avance de la tecnología electrónica, se abarataron los precios de las manufacturas producidas en los países desarrollados. Esto trae como consecuencia una profundización de la desigualdad entre centro y periferia, ya que su incipiente industria manufacturera no puede competir con los bajos precios de las manufacturas del centro.

Prebisch no es el único crítico del libre comercio, a fines de los años 60 este también recibió fuertes críticas por parte las teorías marxistas del intercambio desigual. Estas se basaron principalmente en la desigualdad del intercambio internacional, pero no explicaron el por qué los países desarrollados también han implementado medidas proteccionistas.

La crítica generalizada a los modelos de libre comercio es que en la realidad estos no se cumplen y son muchos los países que aún aplican medidas proteccionistas. Las principales razones de esto tienen que ver con intereses políticos, que pueden ser analizados desde una perspectiva política y de las relaciones internacionales.



2.2. Nuevas teorías del comercio internacional

2.2.1. Teorías estructuralistas

Otra de las críticas a la teoría de ventajas comparativas es que son incompletas en la medida que explican el comercio interindustrial, es decir, que los países comercien productos de industrias diferentes, pero no explican el comercio intraindustrial. Este último es aquel que tiene lugar cuando las exportaciones e importaciones de un país, realizadas en un mismo período, son de productos pertenecientes al mismo sector o industria (Lugones et al., 2012).

Las industrias por lo general se benefician de los rendimientos de escala crecientes. Esto permite el aprovechamiento total de la capacidad productiva que existe al producir un mayor número de unidades, lo que reduce los costos unitarios e incrementa las rentas.

Las grandes empresas se benefician de los rendimientos crecientes, teniendo ventaja sobre las pequeñas, por lo que ya no se puede suponer que los mercados son de competencia perfecta. Por lo cual la existencia de monopolios, es decir, empresas grandes que dominan el mercado son la regla general (Krugman et al., 2012).

El supuesto de competencia perfecta deriva de la suposición de que si los inputs de producción se duplican, el producto terminado también se duplicaría. Pero como se observa en la realidad, esto no sucede, las empresas se benefician de los rendimientos crecientes que explicaremos a continuación.

Bajo el supuesto de que un bien es producido utilizando sólo el factor trabajo, la cantidad de trabajo que se requiere depende del número de bienes a producir. Por ejemplo, para producir 15 bienes se necesitan 20 unidades de valor trabajo (horas). Ahora bien, frente a la presencia de economías de escala, la media de trabajo utilizada para la producción de cada unidad disminuye. Para producir 30 bienes se utilizan 35 horas de trabajo, por lo que el número de bienes se duplica, pero no así los requerimientos del factor productivo, que deben aumentar pero en menor proporción (Krugman et al., 2012).

El mundo se beneficia con el comercio internacional si aprovecha las economías a escala, ya



que si un país se concentra la producción de un bien, aprovecha los rendimientos de escala crecientes. Esto trae como consecuencia no sólo un aumento en la oferta de bienes, sino que también el uso eficiente del factor trabajo. Cada país produce un número limitado de bienes a una escala mayor de lo que produciría en caso de fabricar todo tipo de productos.

Un país se especializará en determinado número de bienes, aprovechando las economías de escala, sin sacrificar la oferta de bienes, ya que los intercambia comercialmente. De este modo la economía mundial se beneficia, ya que utilizará la misma cantidad de factor trabajo para producir un número mayor de bienes (Krugman et al., 2012).

Al proteger los mercados, se reduce la competencia y se aumentan los beneficios a empresas ineficientes. Un mercado protegido a escala resulta en una escala ineficiente de producción, ya que permite la existencia “artificial” de empresas que no podrían competir en un mercado abierto. Un ejemplo de esto, como mencionan Krugman y Obstfeld, es la industria automotriz argentina, la cual se creó debido a las restricciones a la importación. En 1964 la industria argentina, conformada por menos de 13 empresas, producía 166.000 coches, mientras que una planta eficiente debería producir de 80.000 a 200.000 automóviles por año (Krugman et al., 2012).

Entre las defensas al libre comercio se encuentra la idea de que la ineficiencia se relaciona directamente con la falta de competencia, la cual trabaja de incentivo para la inversión, mejora continua, y el avance tecnológico de las empresas. Los empresarios buscan nuevas oportunidades de exportar o competir con las importaciones, lo que genera la producción de mejores productos y de menor precio.

En el modelo de competencia monopolística, el número y variedad de bienes que las empresas pueden producir se ven limitadas por el tamaño del mercado. El beneficio del comercio está en la ampliación del mercado, generando que esos monopolios tengan cada vez más poder al poder beneficiarse aún más de producir un mayor número de unidades a un menor costo, por lo cual su renta aumenta.

Se puede concluir con esto que las economías de han servido de terreno fértil para la existencia de empresas transnacionales que se benefician de los rendimientos crecientes. Estos actores



que surgen incrementaron su poder de forma tal, que actualmente tienen el poder de incidir en las políticas económicas de los países.

2.2.2. Teorías evolucionistas

A las observaciones realizadas a los autores neoclásicos, se les puede agregar que parten sus teorías de supuestos simplificadores, dejando de lado las cuestiones de distribución nacionales e internacionales, los cuales son: la información perfecta y la ausencia de rendimientos crecientes. Bajo estos, no les es posible explicar los niveles de desarrollo desigual existentes entre los países del mundo. Las aproximaciones neoclásicas tampoco contemplan la organización de la producción, la diversidad de condiciones para la misma, ni su poder en la variabilidad de los precios. Explica el intercambio de bienes, sin considerar el proceso de su producción. (Reinert, 2002)

El enfoque evolucionista o neo- schumpeteriano explica el sentido de los flujos comerciales por las ventajas absolutas, las cuales dependen de la capacidad de los países de innovar e invertir en la mejora continua, ya sea en la creación de nuevos productos o en los procesos de producción más eficientes (Bertoni, 2015). Para alcanzar un nivel máximo de desarrollo tecnológico, y así conseguir un posicionamiento competitivo en el mercado, es necesaria la intervención mediante un sistema nacional de innovación que sirva de incentivo para que las empresas recurran a estas prácticas.

Según la teoría evolucionista hay distintos grados de división de trabajo, lo que trae como consecuencia la creación y agrupamiento de empresas que se organizan en función a las tareas que contribuyen en el proceso de terminación de un producto. Esta corriente de pensamiento difiere de la teoría económica anglosajona en la medida que en la segunda la localización de la producción no es condición fundamental para la riqueza económica. Las circunstancias de producción de un país son lo que lo harán ser más rico, según la teoría alemana, que tiene como a uno de sus principales exponentes a Schumpeter. (Reinert, 2002)

La teoría neoclásica, como ya se ha hecho mención en oportunidades anteriores, defiende que el mercado auto regulado no solo distribuye la riqueza de una manera simétrica, sino



que también, su mayor beneficio es la utilización eficiente de los recursos. Sin embargo, se observa que los países industrializados, grandes promotores del liberalismo comercial, intervinieron en sus mercados en las etapas iniciales de su industrialización. Estos mismos países defienden las ideas anglosajonas de la mano invisible en el mercado, intentando imponer el libre comercio a países que han quedado atrás en el proceso.

Al inicio del desarrollo industrial los rendimientos crecientes significan una meta para el desarrollo de aquellas economías que aún no han comenzado el proceso de industrialización. El libre comercio a estas economías, dependientes de los recursos naturales, que tienen rendimientos decrecientes y competencia es perfecta, los perjudica dado que su industria incipiente sufre comparativamente una gran brecha tecnológica.

La combinación entre competencia y protección de las manufacturas, lo que se conoce como la política económica de “estilo alemán”, fue utilizada por los países que hoy son considerados líderes. Para alcanzar el liderazgo, estos tuvieron que recorrer un camino que les permitió alcanzar mejoras técnicas y rendimientos crecientes en determinadas actividades económicas. Un arancel en la producción de aquella industria donde se observan rendimientos decrecientes, permitirá subvencionar la mejora industrial de aquella actividad, produciendo cambios tecnológicos y rendimientos crecientes. Una vez que el país consigue ingresar al círculo virtuoso de aquellas actividades en la que los rendimientos son crecientes y competencia es imperfecta, el libre comercio ya no sería perjudicial, sino funcional a sus intereses.

De lo desarrollado anteriormente se puede observar que no todas las actividades económicas son iguales. Hay actividades que son mejores que otras, donde la competencia es imperfecta y los rendimientos son crecientes. Las diferencias se reconocen por el patrón del cambio tecnológico entre las diferentes ramas de actividad, hay sectores en los cuales el cambio tecnológico ha dado un gran salto, o ha crecido en mayor proporción, mientras que en otros el avance es muy lento o casi no han habido cambios significativos en el correr de los años. La investigación para el avance tecnológico se orienta a la solución de determinados problemas o hacia oportunidades de desarrollo en determinadas áreas. Estas diferencias son lo que, como dice el economista Henry Vethake, hacen que las mejoras tecnológicas alteren el valor de intercambio de los bienes (Reinert, 2002).



En el mundo, entonces, conviven distintas actividades económicas con diferente capacidad para incrementar el ingreso nacional. Es por ello que los países industrializados ponen en marcha políticas económicas de “estilo alemán” llevando a cabo estrategias “neo mercantilistas” para optimizar resultados.

Los beneficios de los avances tecnológicos pueden crear riqueza o mantener el status quo. La distribución de la riqueza producto del cambio de tecnologías, no solo reporta ganancias para los agentes económicos, sino que ha contribuido al surgimiento de nuevos. Estos beneficios del avance técnico pueden verse desde dos puntos de vista, Reinert los denomina, por un lado el modo “clásico”, y por otro el “coluden”. El modo clásico es el que plantearon Smith y Ricardo, donde los consumidores absorben las ganancias del cambio tecnológico al obtener una oferta de bienes de mejor calidad a menores precios. Denomina “colusorio” cuando el beneficio de ese progreso técnico lo ven los empresarios, trabajadores y, en última instancia, el Estado. Esto sucede cuando el avance tecnológico es complementado con políticas económicas que acompañan la existencia de rendimientos crecientes (Reinert, 2002).

Generalmente los avances tecnológicos pueden producir un efecto u el otro, las consecuencias dependen del tipo de avance que se alcance. Por ejemplo, si los cambios se acompañan de la creación con mayores barreras de entrada, una intensa competencia imperfecta, y afectan el mínimo eficiente de una operación, el cambio tecnológico va a beneficiar a las fuerzas del país productor (mano de obra, capital y gobierno). En cambio, si el avance es clásico, no va a afectar la estructura interna de la industria y las consecuencias del mismo se verán reflejadas en la disminución de precios, lo que beneficia al usuario. Usualmente, cuando surge un invento se crea un monopolio temporal, y los beneficios son percibidos por las fuerzas productoras. Una vez que este invento está instalado y la práctica se hace común, se pierde el monopolio y las ganancias se ven reflejadas en la reducción de los precios, por lo que se benefician los consumidores (Reinert, 2002).

Ahora bien, se desarrollará una explicación de cómo se da la distribución dentro de un país para luego explicar la desigual distribución ente los países. Si se considera que el PBI de un país se compone principalmente de la remuneración a la mano de obra en forma de salarios, se puede suponer que el cambio tecnológico que afecta a los mismos incide en el crecimiento



del PBI. Los avances de la tecnología pueden tener dos efectos sobre la mano de obra: mejorar la productividad o reemplazarla.

Cuando una industria mejora la productividad de la mano de obra, mediante un avance de la tecnología, la distribución de los beneficios se hará a través del incremento de los salarios. Esto sucede así por el poder negociador de los trabajadores industriales, que ejercen presión para absorber parte de los beneficios del progreso técnico. No obstante, no todos los trabajadores perciben la distribución por igual, motivo por el cual existe una desigualdad entre el sector industrial y el agricultor.

A diferencia de la mano de obra industrial, la mano de obra agricultora percibe la distribución de los beneficios mediante la reducción de precios. Varios autores explicaron las razones por las cuales esto es así, Reinert sostiene que la diferencia se encuentra en que la población rural ha luchado históricamente por la reducción de los precios de los productos que consumen, contrariamente a la lucha de la población urbana que reclama salarios más altos inclusive si esto significa un aumento del precio de los bienes que consumen.

Otro de los motivos por los cuales se considera que la mano de obra del campo tiene menores salarios, es debido a que el desarrollo tecnológico en este sector la mayoría de las veces tiende a reemplazar la mano de obra, o aumenta la productividad reduciendo la demanda de trabajadores. Por lo tanto, la oferta de mano de obra comienza a superar la demanda, provocando una reducción de los salarios.

La teoría neoliberal no reconoce esta grieta entre los productores industriales y los agropecuarios, ya que las diferencias en la distribución de la productividad no influyen en la riqueza. En un mundo de información perfecta e inexistencia de economías de escala, es decir competencia perfecta, los agricultores podrían producir sin experimentar pérdidas de eficiencia en comparación con los industriales (Reinert, 2002).

En este sentido, si se supone que los productores agrícolas están en un país y los industriales en otro, y se abren sus economías al comercio, la brecha de desigualdad sería mucho más grande. El motivo es porque dentro de un país se producen instrumentos que distribuyen la riqueza. Estos mecanismos son, entre otros, la migración de la mano de obra del campo hacia



la ciudad, por la pérdida de puestos de trabajo anteriormente mencionada. El desplazamiento de la mano de obra genera una disminución de su oferta en el campo, aumentando los salarios. El Estado también interviene en la distribución de la riqueza, por ejemplo con la carga tributaria. Los contribuyentes de la ciudad y de zonas industriales tienen una carga impositiva mayor, por lo que la construcción de infraestructura, escuelas y servicios públicos en el campo estarían subsidiadas por estos. Esta redistribución no sucede entre los países, por lo que si tenemos un país industrial y otro agrícola, la brecha no se reduciría (Reinert, 2002).

Como se aprecia, no todas las actividades son iguales en materia de rentabilidad, esto se debe a las “barreras de entrada”, es decir, los costos fijos, los rendimientos crecientes, la competencia imperfecta y la velocidad de los avances de la tecnología. Estas diferencias no sólo ocurren entre las actividades industriales y las agropecuarias, dentro de las industriales también hay distintos niveles de “calidad”. Reinert mide la calidad mediante un índice que integra las características de las actividades. Las actividades de alta calidad tienen un mayor grado de “renta industrial” y se caracterizan por tener curvas de aprendizaje pronunciadas, un progreso tecnológico rápido, alto crecimiento de I+D, información imperfecta, barreras de entrada, alto nivel salarial, competencia imperfecta, entre otras. La brecha entre los países, entonces, es generada porque unos se especializan en actividades de un alto índice de calidad y otros de bajo.

2.3. ¿Liberar el comercio o proteger el mercado?

Existen numerosas posturas acerca de las causas y consecuencias del comercio internacional: hay quienes sostienen que liberalizar el comercio es beneficioso para todas las partes, mientras que otros observan un enriquecimiento de unos en función del empobrecimiento de otros.

La afirmación de que el principal beneficio del comercio internacional es que influye en el aumento de la riqueza de los países, y consecuentemente de su población, no es discutida. El debate surge de la creencia que “la mano invisible del mercado”(Smith, 1794) lleva el beneficio del comercio a todos. El comercio por sí solo no es el único instrumento que permite alcanzar el objetivo universalmente compartido de mejorar las condiciones de vida y de



trabajo de la población. Esa mejora de las condiciones de vida está determinada directamente por la renta económica de los países, pero también de su distribución.

Los teóricos que defienden el libre comercio señalan que los beneficios que se obtienen de la especialización y utilización eficiente de los recursos, son mayores a sus costos. Sostienen que la intervención produce distorsiones en la producción y el consumo, que se traducen en pérdidas de eficiencia. La protección reduce la producción internacional, altera la competencia y estimula la supervivencia de empresas ineficientes (Krugman et al., 2012).

Sin embargo, el análisis convencional costo - beneficio de liberalizar el comercio es difícil de realizar. Hay argumentos que critican al libre comercio por las deficiencias que este ha demostrado tener en la distribución equitativa de las ganancias. No caben dudas que gran parte de los aranceles, cuotas de importación y demás medidas comerciales benefician a determinados grupos de interés. A pesar de esto, muchas de esas medidas también pueden ser aplicadas en favor de un interés general de la población (Krugman et al., 2012).

El análisis costo-beneficio, que se basa en los conceptos de excedente del consumidor y productor, no evalúa de manera eficaz los fallos del mercado nacional: deficiencias en los mercados capital o trabajo, por ejemplo, que dificultan la transferencia rápida de recursos hacia los sectores que producen los mayores beneficios; el mal uso de la mano de obra por parte de los sectores; y por último, la posibilidad de externalidades tecnológicas de las nuevas industrias o de aquellas que son innovadoras.

La teoría del segundo óptimo plantea que el libre comercio es la mejor política económica sólo si todos los demás mercados funcionan de manera correcta. Consideran necesaria la intervención cuando hay fallas en el mercado interno: el trabajo está mal empleado, o desempleado; cuando existen deficiencias en los mercados de capital y de trabajo que no permiten la rapidez necesaria de movilidad de los recursos de su sector al que se obtienen mayores beneficios; o bien, la posibilidad de externalidades tecnológicas de las industrias recientes o innovadoras.

En aquellos casos, por ejemplo, que el problema sea en las industrias intensivas en el factor trabajo, si el mercado de trabajo no funciona bien o no se consigue pleno empleo, un subsidio sería una solución. Cuando los economistas aplican esta teoría, no adjudican el problema al



comercio internacional, sino que a las imperfecciones del mercado interno de las economías (Krugman et al., 2012).

Las primeras teorías del comercio internacional libre plantean que el intercambio de bienes entre países los beneficia tanto en materia de disminución de precios como en la cantidad de bienes a la que podrían acceder a través de la especialización productiva y la complementación comercial. Esos beneficios no se distribuyen de manera equitativa, según los detractores de estas teorías, unos se ven beneficiados y otros perjudicados. El comercio libre permite el crecimiento económico, pero este es desigual, así como también los ingresos y los niveles de desarrollo.

2.3.1. Los procesos de integración regional

La integración regional se basa en una política preferencial comercial. Lo cual conlleva un tratamiento específico de liberalización entre países de la región (Porta et al., 2012). La armonización de reglamentos técnicos es una de las políticas que se suelen llevar a cabo para alcanzar este tratamiento específico de ventajas concedidas entre los países que integran el acuerdo. En el caso de los reglamentos técnicos, la armonización de estos genera la implementación de requisitos comunes, lo cual favorece la creación de un mercado único regional.

De acuerdo al alcance y la profundidad de los objetivos de los procesos de integración, incluyendo también el grado de coordinación de políticas para alcanzarlos, es posible encontrar distintos tipos de integración económica: (Porta et al., 2012)

- Zonas de Libre Comercio (ZLC), su objetivo principal es la libre circulación de los bienes producidos dentro de la zona, delimitada por el territorio de los Estados miembros. El mecanismo a seguir para llegar a este fin es la eliminación de aranceles y toda otra barrera comercial entre miembros. En cuanto a las políticas comerciales externas, cada país puede implementar su propia política comercial. No hay un compromiso de un arancel externo común, sus miembros mantienen total autonomía con el resto de los países. (Porta et al., 2012)

- Uniones Aduaneras, su objetivo principal es la creación de una zona de libre circulación entre los miembros, adoptando una política comercial externa común. Esto supone un grado



mayor de integración que las ZLC, ya que tienen una política exterior comercial integrada, no solo se eliminan los aranceles del comercio intrazona. Se crea un nivel de protección frente al resto del mundo con la implementación de un arancel externo común. Esto significa que los países ceden autonomía en cuanto a su política arancelaria externa.(Porta et al., 2012)

- Mercado Común, el objetivo principal es establecer el libre comercio y la libre circulación de los factores productivos entre los Estados miembros. Esto consiste en la eliminación de los aranceles al comercio intra zona, en conjunto con la adopción de un arancel externo común. Este grado de integración es aún mayor a los anteriores, ya que incluye la movilidad plena de los factores productivos (capital y trabajo), no supone solo la liberalización comercial intra zona y la política comercial única externa.(Porta et al., 2012)

- Unión Económica y Monetaria, el objetivo es la constitución de una zona económica común, incluyendo la política monetaria, la cual consiste en la adopción de una moneda única entre los miembros. Con esto se establece la libertad total de comercio, la circulación de factores y la eliminación de las diferencias en las paridades monetarias entre los miembros. La Unión Económica y Monetaria supone un grado de integración superior a la Unión Aduanera ya que además de adoptar una zona de libre comercio entre los miembros, una política comercial externa común y una libre circulación de los factores productivos, significa la adopción de una política monetaria común. La importancia de esto radica en la renuncia a la autonomía en la utilización de la política cambiaria, un fundamental instrumento de política económica.(Porta et al., 2012)

2.3.2. El nuevo debate

Las teorías de comercio internacional llegaron a conclusiones teóricas válidas, pero como se ha hecho mención, cuando se contrasta con la realidad el libre comercio es difícil de implementar. Llevar el debate de liberalismo económico al plano político es una tarea que han llevado a cabo politólogos, teóricos de las relaciones internacionales y economistas (Steinberg Wechsler, 2006). Los motivos por los cuales se defiende la protección son muy diversos, pero todos tienen en común la crítica a la creciente integración e interdependencia



económica entre los países, conocida como “globalización”.

La denominada “economía global” es impulsada por diferentes instituciones internacionales, que promueven la libertad de flujos comerciales y financieros. Este contexto ha servido de campo fértil para el crecimiento de las grandes empresas multinacionales, que dominan el comercio internacional al producir la porción mayoritaria de los productos disponibles a nivel global (Millet, 2001).

La creciente interdependencia e integración económica trae dos efectos. El primero: promueve el crecimiento de las economías, ya que aumenta las oportunidades comerciar internacionalmente, facilita la adquisición de recursos financieros externos y atrae inversiones extranjeras. Este se relaciona directamente con el segundo efecto: se limita la independencia de los países para elaborar e implementar sus políticas económicas (Millet, 2001).

De las discusiones que se desprenden de los acuerdos de la OMC, está el debate de si restringen el “policy space”² de los países en vías de desarrollo, limitando sus políticas de desarrollo. El argumento se centra en que los instrumentos políticos que permitieron a los países desarrollados, China y al Este asiático industrializarse, ya no son legítimos en términos de la OMC (Page, 2007).

Los defensores del libre comercio defienden la reducción del “policy space”^{el} el área de políticas comerciales y la industria, ya que argumentan que evita a los países en vías de desarrollo a incurrir en costos por los errores de política, ya sea por una creencia equivocada en el intervencionismo o debido a la política de los grupos de interés.(Chang, 2013)

Todas experiencias que se conocen de desarrollo económico exitoso no sucedieron espontáneamente, fueron el resultado de fuertes políticas que estimularon la industria y su productividad. Para que los países de la periferia alcancen el cambio tecnológico, la distribución equitativa de la riqueza y el progreso social, se requieren políticas que combinen inversión pública en infraestructura y capital humano, acompañados de una política industrial (Page, 2007).

²Término que surge en el 2002 en documentos de UNCTAD, por “policy space” se entiende el alcance de las políticas nacionales, especialmente en las áreas de comercio, inversión y el desarrollo industrial, las cuales podrían estar enmarcadas por disciplinas internacionales, compromisos y consideraciones del mercado global (Page, 2007).



En los últimos tres siglos la intervención por parte de los Estados en los flujos comerciales fue en función de sus intereses económicos, políticos y sociales. Su grado ha ido variando según el contexto, en los años treinta llega a su pico más alto antecediendo a una de las peores crisis económicas de la historia. El proteccionismo fue el antecesor de esta crisis y, según los defensores del liberalismo, su causa. Para prevenir que estos hechos de deterioro se repitan, se diseñó un orden económico internacional basado en el comercio liberal. Con esto se buscaba el crecimiento de la producción y el aumento del bienestar mundial.

Es oportuno aclarar que hay quienes discrepan con esta postura, observando que la causa de la crisis económica de los años treinta no fue el proteccionismo, sino su respuesta. Señalan que la crisis no fue una crisis comercial, sino financiera. El mercado de Estados Unidos, principal potencia industrial, venía en ascenso al igual que el mercado financiero que lo acompañaba. La adquisición “popular”³ de acciones fue acrecentando de manera acelerada, en mayor medida de lo que la industria crecía. La especulación desmedida provocó que las acciones de la Bolsa de Nueva York alcanzaran un valor que no se condecía con el desarrollo real de la economía, situación que no se pudo contener por mucho tiempo. La mayor potencia mundial, Estados Unidos, había entrado en crisis. Se da entonces un efecto dominó, repercutiendo en los mercados conectados con el americano. Economías como las de Austria y Alemania, que dependían del financiamiento por parte de Estados Unidos, se vieron severamente afectadas. Por lo que la crisis de la bolsa y la retracción del mercado americano repercutieron directamente en estos dos países europeos. La suspensión de préstamos y la retracción del comercio exterior, producto de la recesión, los arrastró a una nueva crisis económica.

Independientemente de las razones del estallido de la Segunda Guerra Mundial, todos los Estados tienen poder soberano para intervenir en sus mercados domésticos. Estos tienen la facultad de diseñar instrumentos de política económica, pese a que tienden a obligarse a liberalizar sus mercados mediante los diferentes acuerdos comerciales. Los motivos por los cuales los países recurren a proteger sus mercados son varios, ya que precisamente la

³La adquisición de acciones se volvió una práctica común dentro de la sociedad. Jubilados, rentistas, entre otras personas que no tenían conocimiento del funcionamiento del mercado.



eficiencia no siempre es el que tiene prioridad.

Como se ha desarrollado anteriormente, las teorías de libre comercio funcionarían si no existieran fallas de mercado. Por “fallas de mercado” se entiende cuándo los precios no logran una asignación óptima de recursos, no reflejan todos los beneficios y costos producto de las transacciones entre los actores. Estas fallas se producen cuando un libre mercado no funciona de manera correcta, lo que puede suceder por ser incompleto, deficiente, por la presencia de externalidades o de economías de escala (Lugones et al., 2012).

Por lo general, como vimos, las economías más susceptibles a ser intervenidas son las de los países en vías de desarrollo porque frecuentemente se encuentran deficiencias asociadas a la dependencia de los mercados externos y la posición de desventajas competitivas de la producción doméstica.

Para estos países, la estrategia de tipo alemán, la cual consiste en proporcionar determinado nivel de protección a su industria para alcanzar avances técnicos de desarrollo industrial, es una herramienta crucial para alcanzar rendimientos crecientes y obtener los beneficios de las economías de escala.

Asimismo, existen otros motivos que justifican la intervención estatal, no solo por fallas los gobiernos protegen sus mercados internos. Puede ser por motivos de seguridad, para resguardar el medio ambiente, la salud de las personas y los animales, o por motivos sociales o culturales. Según el motivo que genera la necesidad de defender, será la medida correctiva a implementar.

En el caso de que el país se encuentre en una posición de desventaja, que no sea competitivo en el mercado internacional, y con el objetivo de que la demanda interna no se desplace hacia las importaciones, la utilización de aranceles ad valorem es la herramienta que se utiliza usualmente. Este arancel es un porcentaje del valor de la importación (costo, seguro y flete). En cambio, sí lo que se busca es defender la industria doméstica frente a prácticas desleales o a precios significativamente bajos, los países suelen utilizar aranceles específicos. Estos son un impuesto fijo sobre una unidad por el volumen de la importación.

El empleo de aranceles modifica el precio del bien importado en el mercado doméstico, por lo



que no incidiría en su precio internacional. No obstante, si el país representa una gran porción de la demanda internacional del bien, la disminución de las importaciones va a generar una modificación de la demanda mundial, y, por ende, un cambio de precio internacional (Lugones et al., 2012).

Actualmente existen otras herramientas a las cuales los países recurren con el fin de proteger sus mercados o incentivar las exportaciones. Estas prácticas se conocen como neoproteccionismo y neomercantilismo, donde el objetivo es conseguir una balanza de pagos superavitaria y promover la producción de manufacturas. Las prácticas usualmente utilizadas son: los reglamentos técnicos, los procedimientos de valoración de aduanas, las licencias de importación, la aplicación fraudulenta de derechos compensatorios o antidumping, y el otorgamiento de subvenciones indebidas (Millet, 2001).

Medidas como los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad son comúnmente conocidas como “proteccionismo legal” ya que se encuentran enmarcados en el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, de la OMC. Dentro de este acuerdo se permite la regulación del mercado con el fin de preservar el medio ambiente, la salud de las personas y los animales.

La utilización de estos estándares de calidad son vistos por los países en vías de desarrollo como una excusa para limitar el acceso a los mercados de los países desarrollados, entendiéndose que los mismos son una nueva forma de proteccionismo (Millet, 2001).



Capítulo 3

El Sistema Internacional del Comercio

En el año 1947, dos años después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, el convencimiento de que uno de los factores principales del conflicto bélico fue el deterioro de las relaciones comerciales internacionales llevó a los países a establecer reglas que aseguraran la fluidez del comercio. Así es que las potencias aliadas, lideradas por Estados Unidos, establecieron las bases de lo que sería el sistema multilateral de comercio.

De esta manera surge el GATT, el primer intento de crear una organización internacional de comercio, bajo la creencia que el comercio libre contribuye a la paz y bienestar internacionales. Este acuerdo no consiguió lograr el cometido por el que fue creado, ya que no se alcanzó el consenso necesario para instaurar una organización mundial del comercio, pero dotó de un marco legal al proceso de liberalización.

La institucionalización del GATT no fue posible debido a profundas diferencias entre los dos potencias aliadas: Estados Unidos y Gran Bretaña. El origen de las mismas estuvo en el interés de Estados Unidos en abrir los mercados del mundo a sus exportaciones, para lo cual propuso la cláusula de la nación más favorecida. Esta cláusula establecería que cualquier privilegio comercial concedido entre dos países contratantes, debiera ser extendido al resto de todas las demás partes del acuerdo. Gran Bretaña en ese entonces consideró que eliminar inmediatamente el Sistema Imperial de Preferencias Arancelarias, el cual fue una respuesta a la Gran Depresión, impactaría severamente a las ya débiles economías -post guerra- del

Commonwealth. A pesar que la adopción de esta cláusula es el objetivo final, el temor estaba en que la eliminación inmediata de las preferencias arancelarias los llevara a un déficit fiscal y una posterior crisis en la balanza de pagos, como casi sucede a comienzos del 1947 con la crisis del dólar. Tras la negativa constante de Gran Bretaña a la cláusula, Estados Unidos propone alejarse de la mesa de negociaciones (Zeiler, 1997).

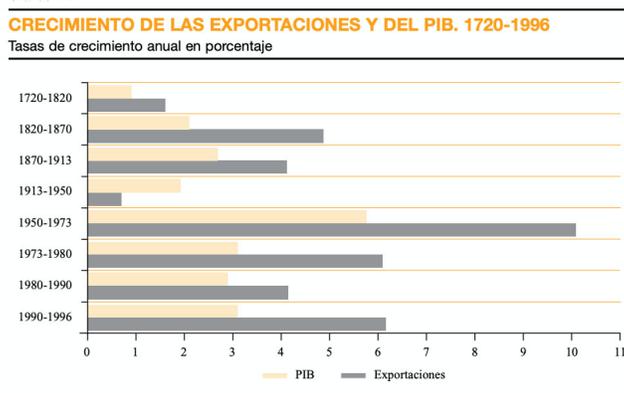
Es importante recordar que en el 45 Estados Unidos era la potencia dominante, el auge de su industrialización se dio en la década del 40 y, mientras que las potencias europeas habían sufrido las devastadoras consecuencias de la guerra en sus territorios, el de Estados Unidos había permanecido intacto.

Tras la guerra, El GATT viene a establecer reglas aplicables a la mayor parte del comercio internacional, en un momento de crecimiento de los flujos comerciales. El convencimiento de que la liberalización del comercio no solo contribuye a la paz y estabilidad internacionales, sino que también al bienestar de la sociedad mundial, se sustenta del crecimiento anual de la producción, relacionada con el aumento del volumen de las exportaciones. Ese aumento de las exportaciones, a partir del 1947, se le atribuye a la progresiva liberalización del comercio.

La OMC defiende un sistema de comercio liberal basado en reglas multilaterales, convenidas, utilizando las estadísticas de crecimiento del comercio y de la economía a partir la Segunda Guerra Mundial. Las reducciones arancelarias producto de estas instituciones, durante los primeros 25 años son señaladas como la causa principal por la cual el crecimiento económico mundial promedio fue de 5 % anual. El comercio mundial, a su vez, creció aproximadamente 8 % (Millet, 2001).



Figura 3.0.1: Crecimiento de las exportaciones y el PBI 1720 - 1996



Fuente: Millet (2001)

Si bien la reducción de los obstáculos al comercio internacional de bienes influyó positivamente en los períodos de mayor expansión de la producción mundial, creemos que ese crecimiento se dio también dentro de un contexto de reconstrucción económica, siendo la liberación del comercio uno de los incentivos para que exista un incremento en la producción. El comercio es una de las razones por las cuales se da el crecimiento económico de los países, pero no la única.

El desarrollo económico no se consigue siguiendo una misma “receta” en todos los países y aplicable a todos los contextos, existe en el mundo una heterogeneidad de grados de desarrollo, por lo cual la apertura absoluta del comercio sólo beneficia en determinadas situaciones. Esto se observa en el comportamiento de países con mayores niveles de industrialización, los cuales en ocasiones protegen sus mercados en favor de sus intereses domésticos o por presiones de los diferentes actores.

3.1. EL GATT

El inicio del sistema multilateral del comercio se dio con la firma del GATT, comenzando como un acuerdo no creó un marco institucional, pero estableció el compromiso de convocar reuniones, denominadas rondas, periódicas con el fin de asegurar la correcta ejecución del



acuerdo.

El objetivo del GATT era la creación de una Organización Internacional del Comercio, pero al no alcanzarse este, a medida que fue transcurriendo el tiempo, se le otorgó una estructura institucional. Este acuerdo obliga sólo a los Estados contratantes, por lo cual no alcanza a sujetos ni organizaciones privadas. Como ya se ha hecho mención en varias ocasiones, su cometido era la liberalización del comercio, para lo cual las relaciones comerciales entre las partes contratantes debían regirse bajo los siguientes principios: trato nacional a los productos importados; trato comercial no discriminatorio (Cláusula de la Nación Más Favorecida); prohibición de medidas que limiten la cantidad o valor de las importaciones o exportaciones de bienes.

Desde la firma del GATT hubo un claro aumento del comercio internacional, sin embargo, este crecimiento no fue constante. Los datos del crecimiento real de la producción y el comercio mundiales marcan tres hitos en la evolución del acuerdo: En el periodo 1953-1989 se observan dos fases de auge, entre los años 1953-1963 se da la primera y entre 1963-1973 la segunda; una fase de crisis entre 1973-1983; y, la tercera, fase de auge entre 1983-1989 (de Laiglesia, 1993).

El primer cambio de rumbo de la economía internacional comienza a asomarse en la década del 70 y principios de la del 80, cuando la crisis genera una nueva oleada de proteccionismo. Las estrategias para proteger los mercados internos difieren de aquellas utilizadas antes de la guerra, ya que en ese entonces los obstáculos al comercio se reducían a las restricciones cuantitativas y a los aranceles. Las barreras arancelarias implementadas por los países desarrollados, entre 1945 y 1970, redujeron entre un 70 - 80 % . La tendencia proteccionista de los 70s y 80s se caracterizó por la utilización de barreras no arancelarias, fruto de los compromisos asumidos en las numerosas rondas del GATT sobre reducción o eliminación de las cuotas de importación y/o exportación, y aranceles.(Tussie y Vásquez, 1996)

Los analistas exponen varias causantes de la pérdida de la confianza hacia el régimen de comercio liberal y el resurgimiento del sentimiento proteccionista, que fue el comportamiento característico de ese periodo. Una de las posiciones señala que el declive de la hegemonía americana, seguida por el restablecimiento del poder económico de Europa Occidental y



de Japón, fue lo que generó un cambio en el interés de avanzar hacia un régimen de libre comercio. Otra identifica el abandono ideológico del liberalismo, con la pérdida del dinamismo en el crecimiento económico y las debilidades estructurales, a las cuales se enfrentaban gran parte de los países.

El resurgimiento del sentimiento proteccionista y, consecuentemente, de las acciones intervencionistas forman parte de un escenario donde las circunstancias económicas de los países industriales estaban en declive. Por primera vez, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se experimentaron recesiones simultáneas, a diferencia de la recesión de 1974-75, la recuperación posterior fue lenta, y fueron mayores los niveles de desempleo e inflación.(Blanco, 2011)

A este hecho se le suma el incremento del precio del petróleo de la OPEC en 1979, y la restricción de dinero por parte de las autoridades monetarias como medida contra inflacionaria. La turbulencia económica que caracterizó esos años puso fin a la sensación de seguridad, estabilidad y predictibilidad del sistema internacional, sin embargo, si se compara con los años de entre guerras, el sistema multilateral del comercio estaba en mejor estado.(Faini, 1994)

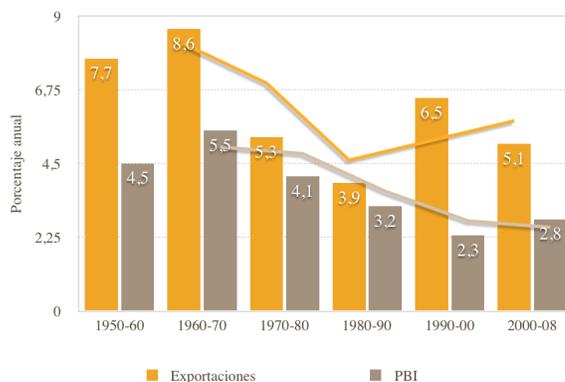
Las causas que produjeron el neoproteccionismo¹ no se reducen únicamente a la crisis de crecimiento económico, sino que también al aumento de la competencia a nivel internacional, y de la presencia del sector público, su intervención en los mercados domésticos, y del surgimiento de nuevos actores en la escena internacional. Las medidas que restringieron y obstaculizaron indebidamente el comercio, que recibieron la calificación de neoproteccionistas, fueron principalmente los reglamentos técnicos, las licencias de importación, la concesión de subvenciones y la utilización arbitraria de los derechos antidumping y compensatorios.

En el siguiente gráfico se demuestra la evolución del comercio internacional entre 1960 y 1990, donde se observa el claro descenso entre los años 1970 y 1980.

¹Nuevas medidas proteccionistas que no incumplen los compromisos multilaterales asumidos de apertura comercial. Esencialmente se trata de medidas no arancelarias.



Figura 3.1.1: Volumen de las exportaciones mundiales de mercancías y del producto interno bruto, 1950 - 2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de [OMC \(2008\)](#)

La Ronda Tokio (séptima ronda de negociaciones del GATT) busca dar un fin de este ciclo proteccionista, celebrada entre 1973-1979 esta serie de reuniones aborda, por primera vez, las medidas no arancelarias. El resultado fue la elaboración de normas que regulan aquellas prácticas comerciales que tienen el potencial de obstaculizar el comercio si no se utilizan de una debida manera. Estas se denominaron “códigos” y fueron las siguientes: el Código Antidumping, el Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios, el Código de Obstáculos Técnicos al Comercio, el Código de Licencias, el Código de Valoración de Aduanas y el Acuerdo sobre Compras Públicas.

El resultado de esta ronda no fue del todo satisfactorio en la medida que los códigos no obligaban a todos los Estados contratantes del acuerdo, lo firmaron unos pocos, la mayoría de los cuales eran países desarrollados. Por otro lado, la firma del Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios no impidió el enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Europea por las subvenciones a la agricultura en sus respectivos mercados.

La firma de los códigos divide a los Estados contratantes en dos, por un lado, se encuentran los países que, debido al nivel de su desarrollo, tienen poder de acción en el mercado internacional. No solo poder de acción, sino que otras preocupaciones propias de la superación de ciertas



etapas de desarrollo productivo. Por el otro, están los países en vías de desarrollo, los cuales no tienen en mismo poder, de hecho no transitan siquiera el mismo camino de desarrollo que los primeros, sino uno mucho más dificultoso. En lo que refiere a los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, tema objeto en este trabajo, a estos países les dificulta o no tienen la capacidad para satisfacer las exigencias de calidad impuestos por los países industrializados, lo que profundiza su situación de vulnerabilidad.

El GATT significó un gran avance en términos de facilitación del comercio ya que se concluyó el acuerdo de los códigos. Sin embargo, ese éxito fue a corto plazo, ya que los signatarios del acuerdo continuaron implementando medidas proteccionistas. La mayoría de los signatarios fueron los países desarrollados, por lo cual se da una situación de contradicción ya eran ellos los que buscaron acelerar y des regular los mercados y aún así continuaron con prácticas proteccionistas.

Esta contradicción se da debido a que optar por la apertura va en contra de los intereses de la industria nacional, y comienza el juego interno de presión por parte del sector productivo para que el gobierno implemente políticas que los protejan. A pesar de este hecho, la apertura se llevó a cabo y una de las consecuencias más relevantes fue el incremento de la interdependencia, fruto de la ampliación de flujos de capital e inversiones, hecho que expandió la competencia internacional.

3.2. La Organización Mundial del Comercio

La firma del GATT tenía como objeto el establecimiento de una organización internacional del comercio lo cual, como he mencionado anteriormente, no se logró. Sin embargo, la necesidad de una organización internacional que le otorgara estabilidad, mediante el establecimiento de normas internacionales, al sistema multilateral del comercio continuaba intacta. El Derecho Internacional otorga certidumbre, limitando que la persecución de los intereses internos domine las relaciones entre los Estados.

Asimismo, la interdependencia económica, producto del crecimiento exponencial del comercio,



llevó a que los actores busquen una mayor cooperación en esta materia. Por lo que es clara la intención de proponer una Organización Mundial de Comercio que supervisara el funcionamiento del GATT y de los distintos acuerdos relacionados que estaban siendo tratados en ese momento². Esta organización realzaría el respeto por las reglas y procedimientos acordados a nivel multilateral.

Si bien el GATT continuaba herido por el renacimiento del proteccionismo causado por las crisis de los 70s y 80s, fueron los intereses de los diferentes actores los que motivaron la firma de un acuerdo que le diera un marco legal, y restaure la confianza al sistema multilateral del comercio. El cambio de políticas comerciales de los países en vías de desarrollo fue uno de los hechos que reforzaron el establecimiento de la OMC. Los gobiernos comenzaron a apartarse de la intervención en la actividad económica, otorgando un voto de confianza a los actores privados (Brown, 2009).

Estos cambios fueron parte del ajuste estructural que debieron realizar, sobre todo los países latinoamericanos, para hacer frente al problema de sus deudas externas en los años 80. Entre las medidas implementadas se encontraba la liberalización unilateral de sus economías mediante la reducción de los aranceles, eliminación de restricciones cuantitativas a las importaciones, y la promoción y facilitación de las exportaciones. Este hecho produjo el aumento de la participación activa de estos países en las negociaciones comerciales multilaterales, lo que trajo consigo la aparición de nuevos actores en el escenario internacional.

Otros actores que se sumaron a la escena internacional fueron aquellos países que estaban transitando por la transformación de economías planificadas a economías de mercado. Esto produjo como consecuencia, que en el debate entre economías de mercado y economías centralizadas, la posición de la mayoría se inclinara hacia las primeras, argumentando que ese sistema económico es más eficiente en términos de asignación de recursos y en la obtención

²Celebración de la octava reunión conocida como “La Ronda Uruguay”, donde se negociaba la política de aranceles y la liberalización de mercados. Se abrió en Punta del Este, Uruguay en 1986 y concluyó en Marrakech, Marruecos, el 15 de diciembre de 1993. 123 miembros firmaron el acuerdo sobre la liberalización comercial, en el cual se destaca la transformación del GATT en la OMC. Los dos puntos más importantes de esta negociación fueron la apertura del mercado monetario y la protección de la propiedad intelectual, bajo clara influencia del occidente.



de rentas (Brown, 2009).

Estos actores tuvieron un trato diferenciado en los acuerdos, contemplando sus diferentes niveles de desarrollo. El preámbulo de la carta constitutiva de la OMC refleja la consideración a la condición de dichos países: “Reconociendo además que es necesario realizar esfuerzos positivos para que los países en desarrollo y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico”(Bachetta et al., 2008).

Ante lo expuesto, la creación de la OMC sería el intento de resolver una serie de cuestiones que afectaban al comercio internacional al culminar las negociaciones de la Ronda de Tokio, antes de que se celebrara la Ronda de Uruguay. Entre estas cuestiones, se encontraban las barreras no arancelarias implementadas por los países desarrollados. Estas medidas de protección habían sido utilizadas con el fin de resguardar sus mercados internos de manera “legal”, es decir no incumpliendo los acuerdos establecidos en las rondas del GATT. Si bien en la Ronda Tokio se abordaron este tipo de medidas no arancelarias, se debía trabajar en la creación de reglas más precisas para evitar desvíos en la ejecución de las mismas.

Por otra parte, la intervención por parte de los países en el comercio de productos agrícolas era un tema de recurrente preocupación en las negociaciones. Las subvenciones a la producción y exportación en este sector generaron tensiones entre los países al punto de someter numerosos casos al procedimiento de solución de controversias.

Estas dos situaciones mencionadas eran de particular interés para los países en vías de desarrollo, ya que eran principalmente exportadores de productos textiles y agrícolas. Demandaban que estas medidas eran implementadas por los países desarrollados para discriminar sus productos por un lado, y por otro, generar una competencia desleal.

En cuanto a las reglamentaciones técnicas y procedimientos de evaluación de la conformidad, los estándares de calidad y seguridad requeridos para ingresar a los mercados solían ser excesivamente restrictivos para los países más pobres, ya que no poseían el nivel de desarrollo industrial, el capital y ni la tecnología para satisfacerlos.

Otras de las cuestiones que estaban adquiriendo relevancia en el mercado internacional,



y debían ser abordadas en las siguientes negociaciones, eran el comercio de servicios y las inversiones internacionales. El avance tecnológico y la aparición de tecnologías de la información amplió la oferta de servicios con las condiciones necesarias para ser comercializados a nivel internacional.

Por otra parte, la preocupación de los países desarrollados estaba en el comercio de mercaderías falsificadas, que venía en ascenso. Para hacer frente a esta situación se solicitaba la creación de un sistema de protección de patentes que protegiera la innovación tecnológica, de desarrollo de productos y procesos. En este periodo comienza a desarrollarse la identidad de marca y la diferenciación de productos como estrategia competitiva.

De la Ronda Uruguay, además de tratarse todas las temáticas anteriormente expuestas, surge el consenso para crear la Organización Mundial del Comercio. El consenso, en resumen, surge en cierta medida por la liberalización de las economías de los países en vías de desarrollo, el ejemplo del ascenso de los “tigres asiáticos”, el deterioro del modelo de economía planificada con la caída de la Unión Soviética. A su vez, como ya se vio, el cambio de visión de los países en vías de desarrollo y de la percepción de que formar parte del sistema multilateral los beneficia radica en la concientización de su lugar de desventaja en las negociaciones.

Con el nacimiento de la OMC tomaron notoriedad en la escena internacional otros actores distintos a los Estados. Justamente, el proceso de globalización y la necesidad de internacionalización de las empresas permitió el surgimiento de las empresas transnacionales. Estos y otros actores económicos nacionales -como las empresas o agrupaciones de empresas locales- cobran un gran protagonismo al influir en la toma de decisiones en las negociaciones de los actores gubernamentales.

Estos otros actores, que ya no son económicos pero si comienzan a ser visibles en las rondas de negociación, son las Organizaciones No Gubernamentales, sindicatos, movimientos ecologistas, entre otros. Estos se manifiestan en contra del proceso de liberalización de las economías por diferentes motivos. Unos entienden que el aumento de la riqueza de los países desarrollados en detrimento de los países pobres se debe a la globalización. Otros, están en contra de la consideración de las cuestiones comerciales por sobre las ambientales, de desarrollo social o de derechos humanos. Estas reivindicaciones se realizan generalmente en forma de protestas



en ocasión a las cumbres, rondas o negociaciones de la OMC por ser la organización que lidera el proceso de liberalización.

Lavopa hace un estudio donde presenta el surgimiento de estos nuevos actores en la escena internacional, producto de la globalización, y presenta la delgada línea que los separa con los sujetos de derecho. Su análisis plantea el surgimiento de actores distintos de los Estados y de las organizaciones internacionales, que comienzan a tener un rol clave en el desarrollo de las normas internacionales, pero que no cuentan con la capacidad de crear derecho. El Derecho Internacional distingue a estos "actores" de los "sujetos" de derecho internacional, ya que los segundos tienen la capacidad efectiva de crear normas internacionales, pero esta distinción ha quedado desdibujada por el poder de presión que pueden ejercer los primeros sobre los segundos para crear las normas. (Lavopa, 2009)

Desde la creación de la OMC, el comercio ha crecido de manera continua hasta la crisis mundial de 2008-2009, donde experimentó una caída abrupta. El comercio internacional volvió a verse afectado en los años 2014 y 2015, sobre todo en lo que respecta a los países en desarrollo. Tras la primera gran experiencia del surgimiento del proteccionismo tras la Gran Depresión, que afectó aún más las relaciones comerciales internacionales, hubo un temor general entre las naciones de que se repitiera el mismo comportamiento.

Tras evaluar lo ocurrido en el 2009, la OMC publicó un informe donde muestra que las medidas proteccionistas afectaron como máximo un 1 % del comercio mundial de bienes y servicios. En 2010, el 0,4 % del comercio se vio afectado por medidas adicionales de restricción de las importaciones (Viju y Kerr, 2012). El colapso ocurrido en el 2009 fue resultado de la crisis financiera del 2008. La disminución del comercio, que precedió esta crisis fue un resultado directo de la caída de la demanda mundial, que comenzó por los países desarrollados y continuó con los países en desarrollo. El comercio mundial en este periodo disminuyó un 15 % según datos extraídos de la CEPAL.

Un reporte sobre medidas restrictivas al comercio post crisis del 2008, emitido por la OMC, revela el aumento de medidas restrictivas al comercio en el 2010, estas en su mayoría han sido medidas fronterizas (aumento de aranceles y medidas no arancelarias como requisitos de licencias de importación no automáticas y prohibiciones de importación). Entre las medidas

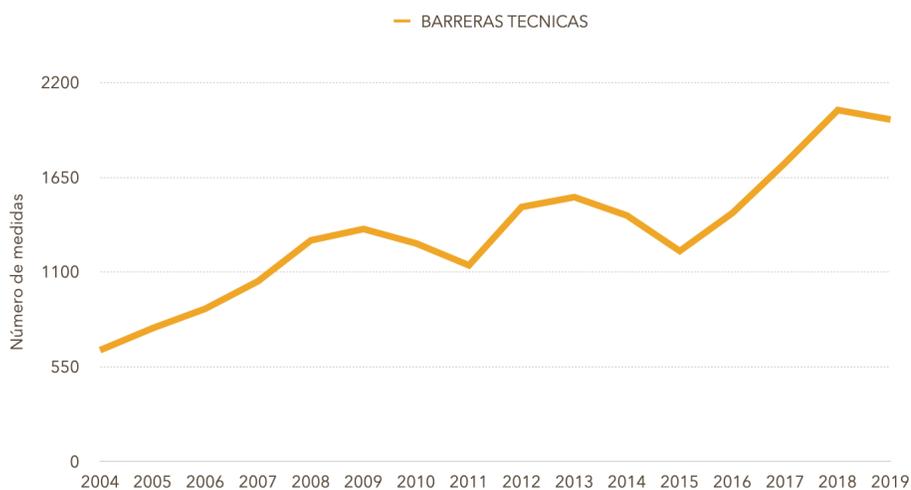


no verificadas, las acciones más frecuentes estuvieron relacionadas con aranceles a la exportación u otras restricciones a la exportación y a medidas no arancelarias como prohibiciones de importación, licencias u otros controles fronterizos.(OMC, 2001b)

En cuanto a las medidas no arancelarias, los miembros del G20 notaron un aumento en las preocupaciones por el impacto de medidas consideradas excesivas en procedimientos aduaneros, decisiones administrativas, demoras burocráticas, como también preocupaciones sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Obstáculos Técnicos al comercio (consideradas proteccionistas por naturaleza).(OMC, 2001b)

En el siguiente gráfico se puede visualizar la evolución de las medidas técnicas notificadas ante la OMC en el período mencionado a la actualidad.

Figura 3.2.1: Número de Obstáculos Técnicos al Comercio, 2004 - 2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del Portal Integrado de Información Comercial de la OMC.

En este gráfico se puede ver un aumento de las barreras técnicas en los años 2008 - donde 1.284 reglamentos técnicos fueron notificados a ante la OMC - y 2009, donde se notificaron 1.350 medidas técnicas. Estos números, en conjunto con el aumento de las preocupaciones presentadas y discutidas en el ámbito del Comité del Acuerdo OTC en los años posteriores



a la crisis del 2008 muestran una tendencia a la adopción de medidas reglamentarias que afectan al comercio de mercancías como medio para alcanzar los objetivos de política local.



Capítulo 4

El acuerdo OTC

Como he señalado en los capítulos anteriores, la intervención responde a fallas en los mercados, no solo a nivel comercial, sino que también a nivel social. En un mundo cambiante, las preocupaciones políticas mundiales han ido evolucionando, producto de la globalización y el desarrollo de la conciencia social y ambiental. El libre comercio funcionaría si todos los mercados internacionales funcionaran de manera eficiente por un largo período de tiempo, alcanzando así una autorregulación correcta. Esta es una idea que desarrollaré más adelante, y que está directamente vinculada con la distribución equitativa de la riqueza.

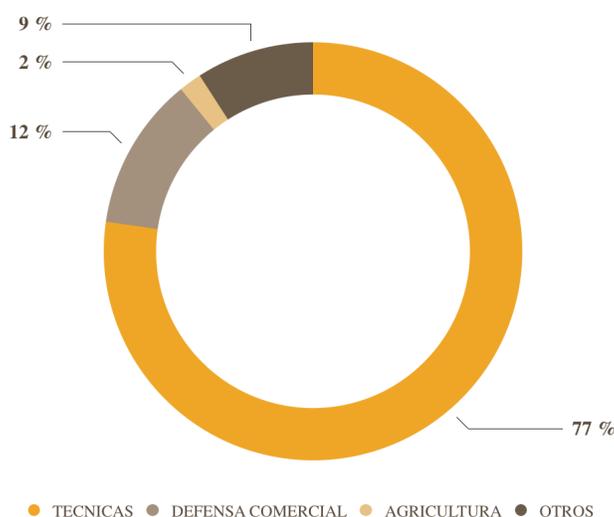
Los mercados por sí solos no contemplan las preocupaciones sobre cuestiones diferentes a las económicas, hay muy pocos ejemplos de mercados que alcanzaron un nivel de desarrollo tal que se auto regulan de manera eficiente. Los países desarrollados son los que, por lo general, comienzan a priorizar cuestiones como la protección de las personas, los animales y el medio ambiente.

A pesar de los esfuerzos por liberar los mercados, la disminución de los aranceles que sucede a la firma del GATT en 1948 no impidió la intervención en los mismos por medio de otras herramientas. El universo de medidas no arancelarias se compone mayoritariamente de reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), como se observa en el gráfico a continuación. Sin embargo, estas no son las únicas que se han ido implementando. Por un lado se encuentran aquellas de defensa comercial, como lo son las medidas anti

dumping, las compensatorias, y las de salvaguardia. Por el otro, las medidas agrícolas, entre las cuales se encuentran las medidas de salvaguardia especiales y las subvenciones a las exportaciones. Y, por último pueden distinguirse como “otras” las restricciones cuantitativas y a las empresas comerciales estatales.

A continuación se evidencia el porcentaje que han representado los reglamentos técnicos y las MSF en el número de medidas, iniciadas y en vigor, en los últimos diez años.

Figura 4.0.1: Medidas no arancelarias, 2007 - 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del Portal Integrado de Información Comercial de la OMC.

4.1. Los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad

En el GATT está previsto, en el artículo XX relativo a excepciones generales, el derecho de los gobiernos de aplicar medidas “... con el fin de proteger a la salud y la vida de las personas y de los animales o preservar los vegetales...” (Acuerdo GATT), siempre y cuando no



discriminen arbitrariamente ni generen restricciones al comercio internacional. Este artículo establece una excepción a las obligaciones contraídas en este Acuerdo, por ejemplo, si un Miembro incumple con una de las obligaciones previstas en el Acuerdo, puede ampararse en este artículo y justificar que persigue uno de los objetivos definidos como legítimos.

Sin embargo, debido al uso de medidas no arancelarias para restringir o distorsionar el comercio, hubo la necesidad de elaborar un acuerdo específico que las regulara. El Acuerdo de Obstáculos Técnicos al comercio fue creado con la intención de comprometer a los países a emplear los reglamentos técnicos con fines “legítimos” y que los mismos no generen un obstáculo innecesario al comercio. La legitimidad de los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad radica entonces no solo en el objetivo por el cual son elaborados, sino que también no deben ser un obstáculo “innecesario”.(OMC, 2018)

Para intentar definir qué sería un “obstáculo innecesario”, se debe determinar qué constituiría un “obstáculo necesario”. El concepto de necesidad no ha sido discutido en los procedimientos de solución de diferencias en el ámbito de los OTC; sin embargo, si lo ha sido en varias interpretaciones en el acuerdo del GATT, particularmente con referencia a los párrafos b y d del artículo XX de excepciones generales, en el cual se prevé varios casos específicos en los cuales los Miembros de la OMC pueden estar exentos de las normas del acuerdo.

En el contexto del artículo 2 del Acuerdo OTC, no se vincula a la necesidad con a una excepción, sino que la misma está relacionada a los derechos y obligaciones fundamentales de los Miembros, reconociendo el derecho soberano que ejercen los Estados dentro de sus límites territoriales en favor de su protección. Los reglamentos técnicos, entonces, no deben restringir el comercio más de lo necesario, ni crear un obstáculo innecesario al comercio, con el fin de alcanzar un objetivo legítimo, considerando los riesgos a los que se enfrentaría de no concretar ese objetivo.(Bachetta et al., 2008)

Asimismo, en la elaboración, adopción o aplicación de los reglamentos técnicos debe ser respetado el principio de no discriminación en el comercio de mercancías, uno de los fundamentos más importantes del sistema mundial de comercio. Contemplado en los artículos I y III del GATT, el principio de la Nación Más Favorecida (NMF) y el principio de trato nacional, que están principalmente orientados al acceso a los mercados mediante la reducción de los



aranceles, alcanzan también la igualdad en materia reglamentaria.

En párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC está determinado lo siguiente: “ Los Miembros se asegurarán de que, con respecto a los reglamentos técnicos, se dé a los productos importados del territorio de cualquiera de los Miembros un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional y a productos similares originarios de cualquier otro país.”(OMC, 1995)

Un reglamento técnico es un documento en el que se determinan los requisitos obligatorios a los que deben dar conformidad los productos para poder ser comercializados dentro de los límites territoriales de un país. Estos suelen estar vinculados a las características, los procesos o métodos de producción de los bienes, así como también a las disposiciones administrativas. A su vez, pueden incluir requerimientos obligatorios en cuanto a especificaciones de terminología, marcado, etiquetado o embalaje.

El tipo de requisito responde al objetivo por el cual se está regulando el producto. Por ejemplo, cuando el objeto del reglamento es la protección de la salud de las personas, o del derecho a la información del consumidor, generalmente las especificaciones son en materia de marcado, etiquetado o de embalaje. En cambio, cuando el reglamento persigue el objetivo de proteger el medio ambiente, puede establecer la prohibición de algún componente o sustancia utilizado en el proceso productivo, así como también prohibición de ciertas prácticas productivas.

Una norma, en cambio, de acuerdo a la Guía ISO 2:2004 es un “ documento, establecido por consenso y aprobado por un organismo reconocido, que ofrece reglas, lineamientos o características de uso común y repetido, para actividades o sus resultados, y que pretenden lograr un grado óptimo de orden dentro de un contexto dado”. (Yunkella y Bryden, 2012)

El principal beneficio hacer referencia a una norma en el reglamento técnicos radica en que las normas son actualizadas periódicamente, en mayor medida que los reglamentos técnicos. Asimismo, las mismas son elaboradas en base al conocimiento, experiencia y situación nacional, además de que en ellas participan todos los actores interesados, los cuales tienen un mayor conocimiento técnico del producto que el Estado.

Sin embargo, estas no son solo utilizadas para dar cumplimiento con las regulaciones obligatorias



establecidas por los Estados, sino que sirven de base técnica para demostrar la calidad de productos y servicios a los consumidores. Las normas son creadas - entre otros actores - por los productores, quienes son los principales interesados en demostrar que sus productos cuentan con determinadas características que los hacen seguros, las normas aportan un gran valor: la confianza.

El proceso de creación de las normas apunta ser transparente y abierto a todo aquel que quiera participar. Como ya se ha hecho mención, los productores son de los principales interesados, ya que las normas son empleadas en los procesos de producción, en los productos y en los servicios que proveen. Ocurre muchas veces que los intereses de los actores se contraponen, ya que en la creación de las normas también intervienen los importadores. La creación de una norma puede verse obstaculizada por el conflicto de intereses, ya que el productor por lo general tiende a buscar protegerse de la competencia proveniente del exterior y el importador a facilitar el ingreso de productos extranjeros en el mercado local.

Esta contraposición de intereses genera, muchas veces, dificultades en la creación de la norma, extendiendo el plazo de su realización o estancando las negociaciones. El consenso puede ser difícil de alcanzar si, por ejemplo, los actores que buscan favorecer la importación quieren adoptar una norma internacional y los productores nacionales quieren establecer un estándar adaptado a sus posibilidades. La diferencia que existe en los procesos productivos y el acceso a la tecnología pueden dificultar la creación de una norma, ya que no siempre los productores de los países en vías de desarrollo están en condiciones de cumplir con los últimos estándares internacionales.

Existen riesgos, sin embargo, cuando una norma nacional se aparta de los estándares internacionales. Por lo general un producto que cumple con una norma internacional cumplirá con la nacional, pero muchas veces estas diferencias pueden obstaculizar innecesariamente la certificación o ensayos de un producto para el ingreso en un país. Esto trae consigo, como consecuencia, un aislamiento que no solo se traduce en una protección del mercado interno, sino que también obstaculiza las exportaciones.(Pla, 2019)

Los productores nacionales de países en vías de desarrollo, por ejemplo los productores de bicicletas de uso infantil argentinos, se ven desmotivados a exportar debido a las dificultades



que experimentan al intentar exportar. Para un productor nacional le es más fácil vender en el mercado interno, actualmente carece de incentivos para exportar. En este caso particular la dificultad se encuentra en que a los costos de producción se le asocian no solo los costos de transporte, sino también los costos de la certificación requerida en el mercado de destino.(ABECEB, 2018)

Las normas son fundamentales para la evolución de la cultura de la calidad en el mercado. Cuando las normas nacionales basan su desarrollo a partir de normas internacionales o regionales, los países pueden aprovechar de numerosos beneficios. Los consumidores pueden asegurarse que los productos que adquieren posean un mismo nivel de seguridad, ya sea si se encuentran en un país desarrollado o en uno emergente, por ejemplo. Asimismo, permiten la transferencia de nuevas tecnologías e inversión en innovación, al mismo tiempo que aseguran que no se incurra en superposiciones o conflictos con las numerosas normas existentes.(Pla, 2019)

Entre los beneficios de las normas, adicionalmente, está la apertura de mercados puesto a que gracias a ellas, los productos o servicios pueden ser comparados. A su vez, las normas pueden ayudar a mejorar la interoperabilidad entre productos y servicios, por ejemplo, brindando especificaciones sobre el tamaño de las vías férreas para asegurar que el servicio de trenes sea seguro.

Cuando dos países adoptan una norma internacional para dar cumplimiento a un reglamento técnico, el comercio inevitablemente se facilita. Las principales organizaciones de normalización son ISO, IEC, ITU, y la Comisión Codex Alimentarius, desarrollan las normas por consenso internacional, donde ya se desarrollará más adelante, todos los países que forman parte de los distintos acuerdos participan.

El Acuerdo OTC recomienda la utilización de las normas internacionales ya que estas juegan un papel fundamental en la facilitación y transparencia en el comercio. A su vez, reconoce que la normalización internacional puede contribuir a la transferencia de tecnología de un país desarrollado a otro en vías de desarrollo, ya que en ellas se comparten experiencias y “know how”.

Los reglamentos técnicos también incluyen los procedimientos de evaluación de la conformidad,



que son el proceso por los cuales se determina si se cumplen con las obligaciones estipuladas en los reglamentos técnicos o normas. Según la norma ISO/IEC 17000, la evaluación de la conformidad es “la demostración del cumplimiento de los requisitos específicos de un producto, proceso, sistema, persona u organismo”. Estos procedimientos suelen incluir: las técnicas de muestreo, ensayo e inspección; los métodos de evaluación, verificación y garantía de la conformidad; y los requisitos, tanto de registro, como de acreditación y aprobación.(Pla, 2019)

Los Organismos de Evaluación de la Conformidad son los encargados de establecer si los productos dan cumplimiento de forma objetiva, llevando a cabo actividades de ensayo, calibración, certificación e inspección. Para otorgar confianza en la independencia y competencia de estos organismos es que se creó la figura de la acreditación. Esta actividad es una verificación por parte de un tercero (organismo acreditador) el cual es imparcial e independiente. Este es una entidad nacional que otorga un reconocimiento formal de competencia al organismo que evalúa la conformidad, entre otras actividades.(Pla, 2019)

Los organismos de acreditación juegan también un papel crucial para facilitar el comercio, ya que no solo otorgan legitimidad y dotan de confianza a los Organismos de Evaluación de la Conformidad, también contribuyen a la creación de acuerdos de reconocimiento mutuo. Estos acuerdos se basan en la conformidad mediante certificados emitidos en entidades reconocidas en el extranjero, de los cuales hablaré en detalle más adelante.

Los requisitos de evaluación de la conformidad y de acreditación son diseñados por el Estado, muchas veces en los países con menor desarrollo no es rentable para las terceras partes operar exclusivamente dentro de ese territorio. Es así que muchas veces se permite y se reconocen certificados emitidos y acreditados en el exterior. Este punto es clave para la toma de decisiones en los países en vías de desarrollo, ya que los requisitos de evaluación de la conformidad y acreditación suelen generar trabas innecesarias al comercio internacional.(ABECEB, 2018)



4.2. La zona gris

Como he señalado anteriormente, el Acuerdo OTC permite a los Miembros a proteger sus mercados. Los dos principios fundamentales que permiten la regulación del mercado son, la no discriminación y la prevención de obstáculos técnicos al comercio. Para determinar la “zona gris” es necesario hacer un análisis de aquellas partes del acuerdo que dan lugar a prácticas proteccionistas.

Para analizar la interpretación de los conceptos según la OMC, deben observarse las diferencias presentadas en relación con el Acuerdo OTC, y cómo han sido interpretadas en los panels por la jurisprudencia, los grupos especiales y los órganos de apelación o en su defecto si no se han tratado en ese contexto, se deben observar las interpretaciones realizadas en relación a los artículos del GATT.

Uno de los principales conceptos sujetos a interpretación es el de no discriminación, el cual está definido en las expresiones “productos similares” y trato no menos favorable”. Ambos conceptos no han sido interpretados en los procedimientos de solución de diferencias en el contexto del Acuerdo OTC, por lo que su análisis se toma de la interpretación del artículo III del GATT de 1994.(OMC, 2018)

En primer lugar, se deben definir cuales son características que hay que observar para que dos productos sean considerados “ productos similares ”. Una definición se puede encontrar en caso presentado ante el Órgano de Solución de Diferencias CE – Amianto, donde Canadá solicitó la realización de consultas ante la Comunidad Europea por la aplicación de medidas impuestas por Francia donde se prohibía el amianto y todo producto que lo contenga, incluyendo la prohibición de su importación. En este caso se invocaron los siguientes acuerdos: los Artículos III, XI, XXIII, XXIII:1(b) del Acuerdo GATT de 1994; los Art. 2, 3, 5 del Acuerdo de Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF); y el Artículo 2 del Acuerdo de Obstáculos técnicos al comercio (OTC).(OMC, 2001a)

En este caso mencionado, se resolvió que para determinar que dos productos sean considerados similares se deben observar: sus propiedades físicas; si su uso final es el mismo o similar;



cómo son percibidos y tratados por los consumidores, si son distintos medios posibles para cumplir la satisfacción de una necesidad o demanda determinada; y su clasificación arancelaria. Sin embargo, el Órgano de Apelación de este caso comunicó que estos instrumentos no eran una lista exhaustiva de criterios que determinan la caracterización jurídica de los productos, por lo que los criterios para la determinación de si dos productos son similares debe hacerse caso a caso.(OMC, 2018)

Para evaluar un trato no menos favorable, el Órgano de Apelación determinó que no es suficiente que exista una diferencia formal en el trato entre productos considerados similares para que ocurra una infracción del párrafo 4 del artículo III del Acuerdo GATT. El trato menos favorable debe ser evaluado en términos de si la medida cambia las condiciones de competencia del mercado entre los productos importados y los producidos localmente. Asimismo, para examinar que una medida produce un trato menos favorable debe realizarse un análisis del sentido y efecto de la medida en el mercado.(OMC, 2018)

Esto quiere decir que un Miembro de la OMC, puede elaborar, adoptar o aplicar reglamentos técnicos a las importaciones cuyas prescripciones difieran de las requeridas a los productores locales, siempre y cuando esto no afecte las condiciones de competencia dentro del mercado local. Desde la OMC, el fundamento de esto está en que los productores locales están sujetos a un control más estricto por parte de las autoridades.(OMC, 2018)

En este sentido, no hay casos donde se considere el perjuicio que puede ocasionar esto a los países en vías de desarrollo. El análisis se realiza dentro del mercado objetivo, pero los costos de producción varían entre países y los productores de los países en vías de desarrollo pueden verse perjudicados ya que la medida puede generar un aumento de sus costos de producción, desincentivando la exportación a ese mercado destino. Los países desarrollados pueden adoptar y adaptar su proceso productivo con una mayor facilidad.

En el caso de los reglamentos técnicos, como se ha mencionado en el sub capítulo anterior, el concepto de necesidad está ligado con la restricción al comercio. Una medida no debe tener por objeto obstaculizar el comercio, sino que lo hace como efecto colateral para alcanzar un objetivo legítimo. Se debe tener en cuenta el riesgo que crearía el no alcanzar ese fin legítimo.



Para evaluar si la necesidad justifica la reglamentación existe la evaluación de impacto reglamentario, la demostración que una medida forma parte de una política proteccionista puede ser muchas veces compleja. La línea entre la protección legítima de la salud de las personas y el medio ambiente, y la exigencia que esconde un fin proteccionista es muy delgada. Esto puede suceder porque los países tienen diferentes niveles de desarrollo, por lo tanto están en diferentes momentos en los procesos productivos.

Se observa también que los países desarrollados ya transitaron el camino de desarrollo productivo, muchas veces a menor costo, poniendo en riesgo al medio ambiente o a las personas. Hoy en día, aquellos países que corren la carrera del desarrollo tienen el desafío de hacerlo en un mundo más consciente de los procesos productivos y con mayor información acerca del impacto de estos en el medio ambiente.

En mercados de países como Alemania, por ejemplo, los consumidores tienen un alto nivel de ingresos, lo que se traduce en un consumo más sofisticado. Este tipo de consumidor tiene un mayor nivel de conocimiento, y existen diferencias con las exigencias de los consumidores de países menos desarrollados. Estos mercados pueden permitirse costos más altos de producción, y la demanda exige la inclusión de normas cada vez más estrictas a la hora de proteger a los consumidores, animales y el medio ambiente.

Dentro de la zona gris, no sólo encontramos a los reglamentos técnicos, de hecho, los reglamentos técnicos son los instrumentos donde la discriminación puede identificarse con mayor facilidad. Podemos identificar dos instrumentos que pueden ser utilizados con fines proteccionistas: los procedimientos de evaluación de la conformidad y las normas.

En cuanto a los procedimientos de evaluación de la conformidad, los miembros en el art 5 párrafo 1.2 del Acuerdo OTC se comprometen a asegurarse que “ los procedimientos de evaluación de la conformidad no serán más estrictos ni se aplicarán de forma más rigurosa de lo necesario para dar al Miembro importador la debida seguridad de que los productos están en conformidad con los reglamentos técnicos o las normas aplicables, habida cuenta de los riesgos que provocaría el hecho de que no estuvieran en conformidad con ellos.”(OMC, 1995)



Este concepto de necesidad difiere del concepto de necesidad de los reglamentos técnicos, ya que la necesidad de este tiene que ver con la restricción al comercio que este genera. Mientras que el concepto de necesidad del procedimiento de evaluación de la conformidad se relaciona con su rigurosidad.

Pese a que en el artículo se menciona que “ los procedimientos de evaluación de la conformidad no serán más estrictos ni se aplicarán de forma más rigurosa” se incluye “más de lo necesario” lo que se interpreta como posible justificativo para discriminar debido a que de ser necesario pueden ser aplicados de una manera diferente para los productos extranjeros. Esto es justificado desde la OMC debido a que los productores nacionales pueden estar sujetos a mayores controles. Este trato diferencial es permitido siempre y cuando no afecte las condiciones de competencia entre los fabricantes locales y los extranjeros.

En el Comité OTC se ha discutido que la existencia de múltiples prescripciones en cuanto a pruebas y certificaciones constituye un obstáculo innecesario al comercio. Debido a esta preocupación surgió la necesidad de instar a los miembros a cumplir con el principio “ una sola norma, una sola prueba con el objetivo de reducir los obstáculos, facilitando el comercio y disminuyendo costos.(OMC, 2018)

Sin embargo, este principio no es de carácter obligatorio, es una recomendación, ya que no se encuentra en ninguna parte del acuerdo. Asimismo, se promueve la posibilidad de que los certificados sean transferibles, lo cual genera la necesidad de establecer condiciones de confianza y procedimientos comunes. Estas son muy complejas y de difícil obtención, por lo que las empresas que desean exportar deben cumplir con distintas prescripciones de certificación, es decir, certificar varias veces, o ser certificados por compañías multinacionales de certificación. En estas situaciones, las pequeñas y medianas empresas (PYME) se ven relativamente más perjudicadas, ya que suponen trabas, obstáculos que se traducen en costos que las grandes empresas pueden absorber, pero a ellas las dejan fuera del mercado.(OMC, 2018)

A pesar que la OMC recomienda la utilización de las normas internacionales, los países optan por crear sus propias normas. Esto puede ser por distintos motivos, pero la respuesta general es porque cada país, de esa manera, tiene control sobre la norma a la que va a hacer



referencia la regulación. Este control es necesario, sobre todo en los países con menor nivel de desarrollo, que no pueden mantener el ritmo de los avances tecnológicos que contemplan los países más desarrollados.

Como ya se ha hecho mención, los países no deben dejar de considerar que una norma técnica nacional puede aislarlos y dificultar no solo el ingreso de productos, sino que puede obstaculizar la comercialización de producción nacional hacia el exterior. La utilización de normas internacionales no tiene como única consecuencia positiva la simplificación del comercio, sino que también ayuda a minimizar el riesgo de importar de productos de baja calidad que puedan perjudicar la salud de las personas, animales o afectar el medio ambiente.

Adicionalmente, la utilización de normas nacionales distintas de las internacionales, puede provocar que los consumidores prefieran productos extranjeros dentro de sus mercados domésticos. En estos tiempos los consumidores son cada vez más educados, debido a que los medios de comunicación facilitan el acceso a la información y las decisiones de consumo se realizan de una manera consciente. Un producto nacional puede perder confianza frente un producto extranjero por el solo hecho de no estar certificado bajo una norma internacional, como por ejemplo por no tener el marcado CE.

Un ejemplo de lo anteriormente mencionado, son las campañas que hacen los consumidores en contra de productos cosméticos que realizan pruebas en animales. Para ingresar al mercado chino es requisito realizar ensayos del producto sobre animales, los consumidores de mercados internacionales, como forma de protesta, buscan boicotear estas marcas haciendo campañas en redes sociales para concientizar y evitar el consumo de las mismas. Esto muestra cómo los consumidores incrementan las exigencias y comienzan a cuestionar no solo los procesos productivos, sino los ensayos y las normas.

Por lo expuesto antes, la decisión de crear una norma o tomar una norma internacional es una decisión compleja al existir la posibilidad de generar un ganador y un perdedor, depende de la estrategia, muchas veces también de las inclinaciones políticas e intereses del gobierno decidir quién se va a ver beneficiado y quién perjudicado. Para el desarrollo de las normas, y la participación activa en las mismas se deben tener en cuenta las prioridades económicas, los recursos y la experiencia disponibles.



La elaboración y adopción de las normas representan un reto para los países en vías de desarrollo, la decisión está en identificar si es apropiado crear normas nacionales únicamente, regionales o adoptar las normas internacionales. Un paso fundamental para obtener autonomía en cuanto a la normalización es el establecimiento de un organismo nacional de normalización, como el IRAM en Argentina.

Los países en vías de desarrollo, que se encuentran en una etapa temprana del sistema de calidad, deberían beneficiarse del camino recorrido por los países desarrollados a los que sus características se asemejen al comienzo del proceso de desarrollo. Es apropiado tomar en cuenta las experiencias de otros países que ya transitaron este camino, tomando en consideración las estructuras existentes en otros países y así poder adaptarse a las tendencias mundiales desde una perspectiva nacional. Lograr este equilibrio es fundamental y complejo, para que el proceso de planificación se adapte a las necesidades particulares del proceso de desarrollo del país. (Pla, 2019)

La existencia de una cantidad excesiva de normas es un aspecto que también se debe considerar, ya que puede constituir un problema para los fabricantes. Si bien el acuerdo OTC reconoce el derecho de los países a adoptar reglamentaciones con el fin de proteger y asegurar la vida y salud de seres humanos, animales, y el medio ambiente, la OMC exhorta a los países a consideración de normas internacionales a la hora desarrollar las regulaciones para evitar la superposición y contradicción de las normas. De coexistir múltiples normas diferentes, incluso, si la norma nacional es distinta a las tendencias de las normas internacionales, los productores que quieran exportar sus productos se verán obligados a tener distintas cadenas de producción que den conformidad a cada norma, lo que puede suponer para fabricantes nacionales un aumento en los costos, tiempo y desaprovechamiento de recursos y rendimientos a escala.

Cuando un gobierno se niega a dar protección a un sector productivo determinado que la solicita, se corre el riesgo que la norma técnica pueda ser utilizada como herramienta para obstaculizar el comercio. Por este motivo es que dentro del Acuerdo OTC se contempla, en el artículo número 8, que los gobiernos deben asegurarse que los organismos de normalización, de evaluación de la conformidad y acreditación, no creen barreras técnicas.



El crecimiento en el número de obstáculos al comercio de índole no arancelario deja en evidencia que dentro de los Acuerdos Comerciales, pueden existir incompatibilidades normativas que obstaculizan innecesariamente el comercio, estando los procedimientos de evaluación de la conformidad incluidos en las medidas utilizadas. La exigencia para dar conformidad a una norma técnica debe variar en función del uso y destino del producto, hacia el consumidor al cual es dirigido y los riesgos que puede presentar el uso y transporte del mismo. En este sentido, no se encuentran referencias a esto en el Acuerdo OTC, lo que deja de un margen de acción para las políticas proteccionistas, ya que el criterio se fija dentro de cada Estado miembro.

No contar con acuerdos de reconocimiento de certificados también es una de las medidas que pueden utilizarse para obstaculizar el acceso a un mercado. Si bien este es un punto considerado en el acuerdo OTC, que insta a los miembros a aceptar los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad de otros miembros, siempre y cuando estos sean compatibles con los suyos aunque no sean idénticos, no existe una obligación explícita de hacerlo.

Se reciben varios reclamos con respecto de esto por parte del sector privado argentino, ya que los organismos de evaluación de la conformidad acreditados argentinos no tienen acuerdos de reconocimiento con los organismos acreditados brasileños, esto es decir INTI no tiene acuerdos de reconocimiento con INMETRO, lo que dificulta el ingreso a uno de los mayores mercados destino de Argentina.



Capítulo 5

La infraestructura de la calidad argentina

La infraestructura de la calidad es el entramado de organismos que permiten una producción de bienes de mayor valor agregado y, por otra parte más importante, los que aseguran que dentro del mercado circulen productos que no perjudiquen la salud de las personas, los animales y el medio ambiente. Esta infraestructura la podemos organizar en distintos engranajes que funcionan de manera separada, pero articulada. (Pla, 2019)

En Argentina, el Decreto 1474/94 crea el Sistema Nacional de Calidad, compuesto por los organismos que definen qué se mide, cómo se hace y quiénes son competentes técnicamente para llevar a cabo estas tres actividades. Estos organismos son el IRAM (Instituto Argentino de Normalización y Certificación), el OAA (Organismo Argentino de Acreditación), los organismos de evaluación de la conformidad y por el Consejo Nacional de Calidad. En el decreto no se incluye explícitamente al INTI como organismo oficial de metrología ni a los distintos reglamentadores técnicos, pero estos también forman parte fundamental de la infraestructura de la calidad.

Figura 5.0.1: Cuadro comparativo de la Infraestructura de la Calidad de Argentina y Brasil

	Argentina	Brasil
Organismo Nacional de Acreditación	Organismo Argentino de Acreditación	Departamento General de Acreditación del INMETRO, Cgcre
Organismo Normalizador	El Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM)	Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)
Instituto Nacional de Metrología	El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)	Instituto Nacional de Metrología, Calidad y Tecnología (INMETRO)
Organismos de Certificación	INTI, IRAM, Bureau Veritas Argentina SA , Intertek Argentina Certificaciones SA , TUV Rheinland Argentina, Lenor SRL, entre otros.	INMETRO, SGS ICS Certificadora Ltda, TÜV RHEINLAND DO BRASIL LTDA, Intertek do Brasil Inspeções Ltda, entre otros

5.0.1. Instituto Argentino de Normalización

La normalización es un pilar fundamental ya que las normas son las que permiten medir con ojos objetivos la calidad de los productos y servicios. Esta es una actividad de interés público, donde confluyen las necesidades del mercado, entendiéndose por la sociedad, el sector privado y el gobierno. La elaboración de las normas es colaborativa, y abierta públicamente, todo interesado debe tener la oportunidad de emitir opinión e intervenir en el proceso de creación de las normas. Su importancia radica en que las normas son utilizadas por los reglamentos técnicos y en ellas se encuentran los requisitos técnicos que deben dar conformidad los productos para obtener el permiso de ser comercializados.

El organismo argentino encargado de la función de normalizar es el IRAM, reconocido por la legislación argentina como el Organismo Nacional de Normalización Argentino. IRAM cuenta con 275 organismos de estudios de Normas en actividad, los cuales se organizan en 14 comités, 154 sub comités, 86 comisiones y 21 grupos de trabajo.(Pla, 2019)

La elaboración de las normas se realiza, en principio, siguiendo los lineamientos de las normas internacionales, intentando confluir las necesidades de la sociedad con las demandas del mercado. Es por este motivo es que la participación de todas las partes interesadas es sustancial, tanto desde el sector privado, gubernamental y por parte de los consumidores. Los consumidores son consultados en una etapa final donde se reciben inquietudes y comentarios mediante una consulta pública, pero no participan de las reuniones de trabajo.



La normalización es una actividad que beneficia a todas las partes integrantes del mercado. A nivel gubernamental, esta actividad regula el mercado y dota de transparencia las actividades comerciales, además de promover la transferencia de tecnología y el desarrollo. Las normas brindan protección a la salud, seguridad tanto de las personas como el medio ambiente, la utilización de las mismas asegura la prevención de riesgos como fuego, explosiones, derrames químicos o fugas de radiación, entre otros accidentes.(Pla, 2019)

En cuanto al sector privado, participar en la normas trae consigo un gran número de beneficios: la mejora de los procesos de producción al aumentar la eficiencia de los recursos; la adquisición de información que promueva las actividades de I + D; la protección del mercado frente a productos cuyo precio es menor porque no cumple con los estándares mínimos de calidad; el acceso a normas de referencia internacionales, lo que aporta el ahorro de tiempo y dinero para las empresas a la hora de adaptarse al mercado internacional; la oportunidad de participar en la normalización permite a la empresa a influir en normas que muchas veces van a ser obligatorias a nivel nacional, dándoles la ventaja de incidir y adaptarse de antemano a las reglamentaciones técnicas.(Pla, 2019)

Desde el punto de vista de los consumidores, las normas protegen su salud, ya que aseguran la calidad y seguridad de los productos. Estas, a su vez, proporcionan información a los consumidores, lo cual permite una elección consciente de los productos, aumentando la confianza hacia los mismos. Mercados como el europeo, donde los consumidores poseen un alto nivel de conocimiento, y por lo tanto de exigencia, no necesitan regular minuciosamente todos los productos, ya que los consumidores toman elecciones formadas, y los productos de baja calidad o inseguros no compiten en ese mercado ya que no son seleccionados.

El IRAM es el representante argentino en el sistema internacional de normalización, el cual es integrado por todos los organismos oficiales nacionales que llevan a cabo esta actividad. La Cooperación Mundial de Normas (WSC – World Standards Cooperation)la llevan a cabo organismos que se encargan de elaborar las normas internacionales, utilizados como referentes en el mundo por los distintos institutos de normalización a la hora de elaborar las normas nacionales. Estos son: la Organización Internacional de Normalización (ISO – International Organization for Standardization); la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC – International



Electrotechnical Commission); la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU – International Telecommunication Union).(IRAM, 2020)

En el caso de la ISO, esta es una federación internacional de organismos nacionales de normalización que facilita el comercio mundial al elaborar normas comunes entre países, siendo la organización que desarrolla el mayor número de normas a nivel mundial. Estas normas son de carácter voluntario, se han publicado un número mayor a 21.100 normas internacionales, un trabajo llevado a cabo por más de 230 comités técnicos. Actualmente este organismo cuenta con 162 miembros activos, permitiendo sólo un Organismo Nacional de Normalización por país como miembro.(Pla, 2019)

IRAM es el miembro representante de Argentina y tiene a cargo la Secretaría de un Subcomité Técnico de la ISO en el sector de alimentos, además de otras 15 Coordinaciones. Participa como miembro con obligación de voto en 103 organismos de estudio y como miembro observador en 283 organismos de estudio. El IRAM cuenta con organismos de estudios nacionales que definen por consenso la posición de Argentina frente a todos los organismos que representa.(Pla, 2019)

Otro de los organismos internacionales de normalización es el IEC, que gestiona los sistemas de evaluación de la conformidad para los productos, sistemas y servicios eléctricos y electrónicos. La IEC está conformada por los organismos reconocidos del sector eléctrico y electrónico de cada país. Esta organización está conformada por más de 1400 comités de estudio y ha publicado aproximadamente 6600 Normas y más de 10.000 documentos técnicos. La representación de Argentina es llevada a cabo por la Asociación Electrotécnica Argentina (AEA), de forma conjunta, por el Comité Electrotécnico Argentino y el IRAM.(Pla, 2019)

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), es un organismo especializado de las Naciones Unidas donde se coordinan los servicios de telecomunicaciones a nivel internacional. Dentro de este, participan de manera conjunta los gobiernos y sectores privados de las naciones. ENACOM es quien lleva a cabo las acciones en representación de Argentina ante la ITU.

A nivel regional, Argentina participa de dos organismos de normalización: COPANT (Comisión Panamericana de Normas Técnicas) y la Asociación Mercosur de Normalización (AMN). La



más relevante es la AMN, ya que es el organismo que crea las normas regionales Mercosur, a las que luego hacen referencia los reglamentos técnicos creados en el ámbito del SGT3 (Sub-Grupo de Trabajo 3: Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad) Mercosur.

Es importante destacar la participación de Argentina en los organismos de normalización internacionales, ya que esto va en línea con el objetivo de armonizar las normas nacionales a las normas internacionales, y, de este modo, facilitar el comercio. La OMC promueve la participación de todas las naciones en la elaboración y uso de normas internacionales con el fin que las normas voluntarias y los reglamentos técnicos no constituyan obstáculos técnicos al comercio. En ese sentido, IRAM es el principal representante argentino, tomando el conocimiento de los foros, comités, organismos normalizadores internacionales, y trayéndolo y poniéndolo a disposición del sector privado, del gubernamental y de los consumidores. Lo cual es fundamental para el desarrollo de la industria y el comercio del país.

5.0.2. Instituto Nacional de Tecnología Industrial

El Instituto Nacional de Tecnología (INTI) es un organismo autárquico que depende del Ministerio de Desarrollo Productivo, y posee la función de referente en materia de tecnología industrial y metrología. El papel de este organismo se encuentra especificado en la legislación nacional (Ley 19511/1972, Decreto 960/2017), donde se le otorga el título de Instituto Nacional de Metrología. El INTI se encarga de los lineamientos metrologógicos nacionales, para lo cual se basa en los patrones acordados en el Sistema Internacional. (INTI, 2020)

Adicionalmente, el Organismo de Certificación del INTI fue creado por la Resolución número 32/2001 dándole facultad de certificar productos tanto en el ámbito voluntario como en el regulado; extendiendo luego sus actividades a la certificación de procesos y personas. Este es el único organismo de certificación de ámbito público.

El INTI tiene como objetivo promover el desarrollo y la sustentabilidad industrial, participando en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Productivo siguiendo los lineamientos, políticas y estrategias impulsadas por este último. Es, así también, un eje fundamental de la infraestructura de la calidad, contribuyendo con los recursos tecnológicos necesarios para implementar y



mejorar continuamente los sistemas de gestión, de conformidad con las normas nacionales e internacionales.(Pla, 2019)

Argentina es Estado fundador de la convención del Metro a partir de 1875. El INTI es miembro fundador del Sistema Interamericano de Metrología y participa en forma activa desde su fundación. Este es una organización regional donde participan los distintos Institutos Nacionales de Metrología en América y tiene como fin la cooperación en metrología con el objeto de garantizar, en cada uno de los miembros, la trazabilidad al Sistema Internacional de Unidades.(INTI, 2020)

Siguiendo en la misma línea, el INTI participa en el CIPM (Certificate in Investment Performance Measurement), el cual establece el “Reconocimiento Mutuo de los Patrones Nacionales de Medida y los certificados de calibración y medición emitidos por los institutos nacionales de metrología”. Este acuerdo tiene como objeto proporcionar la base técnica para la aceptación mundial de los patrones de medida y certificados. Esto provee las bases del reconocimiento internacional, por medio de la realización de comparaciones de patrones internacionales y la revisión interregional de las capacidades de medición.(Pla, 2019)

Los organismos nacionales de Metrología, para participar deben haber implementado Sistemas de Gestión de Calidad regidos por ISO/IEC 17025 or ISO Guide 34. Asimismo, sus capacidades de medición y calibración (CMCs) deben ser revisadas por sus pares de otros países y declaradas públicamente en el BIPM.(INTI, 2020)

5.0.3. La acreditación

La acreditación es la actividad de reconocer formalmente que un organismo de certificación, laboratorio, proveedor de ensayos y/o un organismo de inspección poseen la competencia e imparcialidad necesaria para la realización de las actividades encomendadas. Este reconocimiento es otorgado luego de la realización de una evaluación independiente, basada en los requisitos presentes en normas internacionales, lo que aporta confianza e imparcialidad.(OAA, 2020)

Esta actividad aporta credibilidad, siendo un proceso de evaluación llevado a cabo por expertos y personal calificado de tercera parte, en las distintas áreas en las áreas específicas en las que



se desarrolla. Las normas le otorgan a este proceso la objetividad y fiabilidad necesarias para que tanto los certificados como los ensayos sean reconocidos a nivel internacional. Este reconocimiento permite la simplificación del comercio, reduciendo los costos de tiempo y dinero que conlleva una certificación en cada mercado al cual el producto será exportado.

El proceso incluye la revisión por parte personal calificado y certificado, y expertos en las áreas a evaluar, a los efectos de examinar los conocimientos y buenas prácticas en áreas concretas de la ciencia o la tecnología, que son difíciles de codificar en las normas genéricas. En lo que respecta al reconocimiento internacional, los organismos de acreditación evalúan los requisitos mediante la norma ISO/IEC 17011. Los organismos de certificación y laboratorios, son evaluados con las normas ISO/IEC 17065, 17025, entre otras.(Pla, 2019)

En síntesis, acreditación puede ser definida como la declaración por parte de un organismo de autorizado de que una entidad, ya sea un organismo certificador o un laboratorio, tiene la competencia técnica de llevar a cabo ciertas actividades específicas. En contraste con la certificación, que es una declaración de tercera parte de que un producto o servicio son conformes a una norma determinada. De este modo, la acreditación es un servicio que garantiza la supervisión y credibilidad a los organismos de evaluación de la conformidad, brindando apoyo al comercio dándole cumplimiento a los requerimientos reglamentarios.

Cuando un organismo de certificación es acreditado, hay una garantía de que las certificaciones que este emite son válidas, ya que se ha otorgado un reconocimiento de su actividad mediante la acreditación. Los laboratorios de ensayo son acreditados cuando, además de ser evaluado su sistema de gestión, su personal técnico pasa por una evaluación en la que se toman en cuenta las competencias del mismo en la realización de determinados ensayos y mediciones de productos.(Pla, 2019)

La importancia de la acreditación radica en la existencia de requerimientos a nivel internacional que exigen contar con ella para la comercialización de productos o servicios donde la acreditación de los organismos de certificación, de inspección y/o laboratorios de ensayos es obligatoria.

El Organismo Argentino de Acreditación es una entidad civil sin fines de lucro, constituida por el artículo 14 del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1474/94, modificado por



el Decreto N° 1066/2018 del Poder Ejecutivo Nacional, de creación del Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación. En este se estableció al OAA como el único actor nacional en el campo de la Acreditación, con funcionamiento autónomo e independencia económica.(OAA, 2020)

En el ámbito internacional, el OAA participa en los acuerdos de reconocimiento mutuo de International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC), International Accreditation Forum (IAF), IAAC (Interamerican Accreditation Cooperation) e IHAF (International Halal Accreditation Forum). A su vez, también representa a Argentina frente a OCDE en las reuniones del Grupo de Trabajo sobre los Principios de las Buenas Prácticas de Laboratorio (BPL).(OAA, 2020)



Capítulo 6

Preocupaciones comerciales respecto a los Reglamentos Técnicos

Como ya se ha hecho mención en otras oportunidades, reglamento técnico es un documento en el que se establecen los requisitos que deben cumplir los productos obligatoriamente para poder ser comercializados dentro de los límites territoriales de un país. Estos suelen estar vinculados a características, los procesos o métodos de producción de los bienes, así como también las disposiciones administrativas aplicables. También pueden incluir requerimientos en cuanto a especificaciones de terminología, marcado, etiquetado o embalaje.(Pla, 2019)

El tipo de exigencia por parte del reglamentador responde al objetivo por el cual se regula el producto. Por ejemplo, cuando el objeto del reglamento es la protección de la salud de las personas, o del derecho a la información del consumidor, generalmente las determinaciones son en materia de marcado, etiquetado o de embalaje. En cambio, cuando el reglamento persigue el objetivo de proteger el medio ambiente, puede establecerse la prohibición de algún componente o sustancia utilizado en el proceso productivo.

Los reglamentos técnicos también incluyen los procedimientos de evaluación de la conformidad por los cuales se determina si se cumplen las exigencias pertinentes de los reglamentos técnicos o normas. Dichos procedimientos pueden incluir: las técnicas de muestreo, ensayo e inspección; los métodos de evaluación, verificación y garantía de la conformidad; y los

requisitos, tanto de registro, como de acreditación y aprobación.(Pla, 2019)

Las estrategias de los países, sin embargo, varían de acuerdo a los intereses domésticos. En las mesas de negociación de los Reglamentos Técnicos Mercosur es posible ver qué países tienen una producción local a la cual defender y cuales otros prefieren tener una estrategia facilitadora del comercio debido a la ausencia de productores locales.

En la mesa de negociaciones del reglamento técnico Mercosur sobre seguridad en juguetes, se observan por un lado, Brasil y Argentina, que cuentan con una importante industria nacional, y por otro lado Uruguay y Paraguay, que no cuentan con producción local. Los primeros tienen una posición de defensa de sus mercados, buscando la protección de su producción, en cambio los segundos buscan facilitar la importación.

Cuando un país emite intensivamente regulaciones sobre algunos sectores específicos, existe la posibilidad de que ello afecte su relacionamiento con otros socios comerciales, especialmente en términos de convergencia regulatoria. En efecto, se revelan algunas discrepancias entre las medidas regulatorias adoptadas dentro de sectores específicos por los países miembros del Mercosur, especialmente en sus implementaciones (certificaciones y procedimientos de evaluación de la conformidad) y diferentes niveles de protección del consumidor, de la salud humana, animal y vegetal y del medio ambiente.(ABECEB, 2018)

El Acuerdo OTC otorga la posibilidad a los miembros de presentar las preocupaciones relativas al incumplimiento del mismo al órgano de solución de diferencias. En la práctica, los países no suelen presentar todas las preocupaciones relativas a Reglamentos Técnicos en este órgano por diferentes razones, pero la principal es para cuidar las relaciones comerciales. Normalmente las preocupaciones que se presentan ante el comité se relacionan con el incumplimiento de varios acuerdos incluido el OTC, después de agotar vías de negociación bilateral o multilaterales. Es por ello que se observa que el número de casos de incumplimiento del acuerdo difiere con el número de preocupaciones presentadas.

Se visualiza un bajo nivel de preocupaciones comerciales si se tiene en cuenta el número de las mismas en comparación con las medidas que se implementan por los países a diario. A su vez, los países en vías de desarrollo son que mayoritariamente se ven perjudicados por la



implementación de reglamentos técnicos, siendo los que mayor cantidad de preocupaciones presentan ante la OMC: de 52 preocupaciones presentadas ante el órgano de solución de diferencias, 46 son demandas a países desarrollados.

Este número de preocupaciones presentado ante el Sistema de Solución de Controversias ante la OMC es relativamente bajo, y existe una amplia literatura que explica el motivo por el cual el acceso se le dificulta especialmente a los países en vías de desarrollo. Entre estos motivos están asociados con el costo y la capacidad económica de estos países, la porción del comercio que representan y la capacidad de acción que tienen en cuanto a retorsión comercial con sus socios.

La OMC promueve también en el Acuerdo que elaboración de reglamentos técnicos regionales, herramienta de gran importancia para facilitar el comercio e integrar los mercados. Existen pluralidad de acuerdos intrarregionales cuyo objetivo es prevenir que la elaboración, adopción y aplicación de los reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad, conformen trabas innecesarias al comercio. Estos acuerdos apuntan a la transparencia mediante mecanismos de comunicación de toda nueva medida regulatoria incorporada, que pueda generar efectos en las importaciones.(OMC, 2018)

Para el caso que se comentará a continuación, hay que considerar la influencia e interacción de todos los actores. No sólo los Estados son partes interesadas en los reglamentos técnicos, en su elaboración intervienen otros actores privados interesados como las cámaras empresariales, laboratorios, organismos de normalización y organizaciones no gubernamentales.

6.0.1. La evaluación de la conformidad como medida de protección: Reglamento Técnico Mercosur sobre Seguridad en Juguetes

Un caso donde se puede ver cómo el apartamiento del Reglamento Técnico armonizado por parte de un país puede resultar en una dificultad para los otros países de ingresar productos, es el caso de Brasil en el Reglamento Técnico Mercosur sobre Seguridad de Juguetes.

El Reglamento Técnico sobre Seguridad en Juguetes tiene un fin legítimo que es la protección



de la salud de los niños. La restricción en la comercialización de un juguete debe estar motivada en términos precisos sobre la base de evidencias objetivas. Este producto es minuciosamente regulado debido a que el objeto del reglamento es la protección de sus usuarios, quienes son considerados altamente vulnerables. Tomando esto en cuenta, existe la posibilidad que para proteger los mercados locales o las uniones regionales, los requerimientos sean excesivamente estrictos.

El Mercosur emitió en el año 2004 el Reglamento Técnico de Seguridad en Juguetes, que actualmente se encuentra en revisión debido a que están estipulados en el acuerdo mecanismos de revisión automática cada 5 años. El avance de la tecnología y la utilización de nuevos componentes en los procesos productivos generan la necesidad de una continua revisión y control por parte de las autoridades.

En los hechos, un reglamento técnico es efectivo y su legitimidad es fácilmente demostrable, cuando todo requerimiento técnico hace referencia a una norma. En el caso de este reglamento técnico, la norma a la que se refiere es a la NM300 (norma técnica Mercosur). En el Mercosur hay un mecanismo de revisión automática de los reglamentos técnicos, y, por lo general las normas son actualizadas de manera periódica, debido a que la evolución de los productos lo obliga, las partes interesadas, tanto fabricantes como laboratorios de ensayo y organismos de normalización pueden solicitar la revisión del reglamento cuando lo consideren pertinente. (Pla, 2019)

Cuando se crea un Reglamento Técnico o Procedimiento Mercosur de Evaluación de la Conformidad, todos los países deben incorporarlo en sus ordenamientos jurídicos en un plazo máximo de 180 días, a partir de la fecha de su aprobación en la comisión, para que este entre en vigencia.

En el Capítulo IV Protocolo de Ouro Preto, sobre la aplicación interna de las normativas emitidas por los Órganos del Mercosur, con objetivo de asegurar una vigencia simultánea en el territorio de todas las partes, se establece que una vez que se aprueba la norma, se adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur. Una vez que todos los Estados Parte informen la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos, la



Secretaría Administrativa del Mercosur lo comunicará.

Una vez que esto sucede, las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días a partir de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur. Los Estados Parte, dentro del plazo mencionado, deberán publicar la entrada en vigencia de estas normas por medio de sus respectivos diarios oficiales.

En lo que concierne al Reglamento Técnico de Seguridad en Juguetes, los responsables de la fabricación e importación de juguetes deberán hacer certificar el cumplimiento de las condiciones mencionadas en el reglamento utilizando, a su elección, uno de los siguientes sistemas de certificación de los recomendados por la Resolución GMC N19 de 1992:

- a) Sistema 4: Ensayo de tipo seguido de un control que consiste en ensayos de verificación de muestras tomadas en el comercio y en fábrica;
- b) Sistema 5: Ensayo de tipo y evaluación del control de calidad de la fábrica y su aceptación, seguidos de un control que tiene en cuenta, a su vez, la auditoría del la control de calidad de la fábrica y los ensayos de verificación de muestras tomadas en el comercio y en la fábrica;
- c) Sistema 7: Ensayo de lote, que deberá realizarse sobre muestras representativas tomadas por cada lote fabricado o importado.

En el caso del reglamento técnico objeto en éste capítulo, Brasil emitió una portaria donde incorpora parte del reglamento técnico pero presenta diferencias relativas a los sistemas de la evaluación de la conformidad. En diciembre de 2016, Brasil se aleja del Reglamento Técnico Mercosur, publicando la Portaria INMETRO Número 563 que aprueba el Reglamento Técnico de Calidad para Juguetes:

Este procedimiento de evaluación de la conformidad establece tres modelos de certificación diferentes al acordado en el ámbito del Mercosur, otorgándole al proveedor la posibilidad de elegir uno de ellos:

- a) Modelo de certificación 1b: Prueba por lotes.
- b) Modelo de certificación 2: Evaluación inicial que consiste en pruebas de muestras tomadas en el fabricante, seguido de una evaluación del mantenimiento periódico mediante la recolección



de una muestra del producto en el mercado.

c) Modelo de certificación 5: Evaluación inicial que consiste en pruebas de muestras tomadas por el fabricante, incluida la auditoría del Sistema de Gestión de Calidad, seguida de una evaluación periódica de mantenimiento a través de la recolección de muestras del producto en el mercado, para llevar a cabo las actividades de evaluación de conformidad y auditoría del Sistema de Gestión de Calidad. El solicitante de la certificación puede optar por elegir uno de los modelos de certificación para obtener el Certificado de Conformidad, con la excepción del Modelo de certificación 2, el cual es exclusivamente permitido para los fabricantes brasileños de juguetes que demuestren su clasificación como MEI (Microemprendedor Individual), MPE (Micro y Pequeñas Empresas) o artesanos de juguetes. Esto supone un conflicto dentro del proceso de integración Mercosur, ya que se está quebrantando el principio de no discriminación, ya que se establece un trato más favorable a la producción local brasileña.

Respecto del actual Reglamento Mercosur, además de establecer mayores requerimientos para los productos importados en términos operativos, se mantienen tres modelos de certificación distintos (1b, 2 y 5), clasificados de acuerdo a la nueva norma ISO, pudiendo estos no ser equivalentes a lo definido en la Res GMC Número 19/92 vigente.([ABECEB, 2018](#))

Asimismo, el modelo de Certificación 2, que es el que equivaldría al sistema 4 actual (el más utilizado por los productores argentinos), le es permitido únicamente para fabricantes de juguetes que se encuentren dentro de la categoría “micro emprendedor individual, micro y pequeña empresa, o artesano de juguetes”, según la legislación brasileña. Esto deja en una posición de desventaja y dificulta, o mejor dicho, socava la oportunidad de exportar juguetes argentinos a Brasil.([ABECEB, 2018](#))

Los juguetes de producción nacional argentina, que se encuentran certificados de acuerdo a la normativa armonizada en el Mercosur (NM300), no pueden ingresar al mercado de Brasil sin realizar un nuevo proceso de certificación. Lo cual se traduce en costos innecesarios, y significa una contradicción con el objeto de la norma Mercosur común, la cual fue elaborada para facilitar la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre las partes.

El reglamento técnico Mercosur no hace distinción entre los Sistemas, por lo que Brasil,



excluyendo la certificación de tipo 4 solo para PYMES, está desconociendo las actuales exigencias armonizadas.([ABECEB, 2018](#))

La posibilidad de utilizar sistema 4 solo para los “micro emprendedor individual, micro y pequeña empresa, o artesano de juguetes”, se traduce en una discriminación a beneficio de los productores locales brasileños. Esto supone un conflicto no solo en términos de exportaciones argentinas, sino también demuestra una fragmentación dentro del proceso de integración. En términos de relaciones internacionales, el hecho de que Brasil sea el mayor poder económico de la región dificulta aún más el poder de acción frente al incumplimiento de los acuerdos.

Más allá de estar incumpliendo con esto los acuerdos suscriptos a nivel del SGT3, Brasil no podría ampararse en el art 5 párrafo 1.2 del Acuerdo OTC donde las partes se comprometen a asegurarse que “ los procedimientos de evaluación de la conformidad no serán más estrictos ni se aplicarán de forma más rigurosa de lo necesario para dar al Miembro importador la debida seguridad de que los productos están en conformidad con los reglamentos técnicos o las normas aplicables, habida cuenta de los riesgos que provocaría el hecho de que no estuvieran en conformidad con ellos”(OMC, 1995). Ya que esta distinción no se basa en rigurosidad por ser extranjeros, sino en ser menos estricto con las PYMES locales.

Dentro del Mercosur, el principal preocupado por el apartamiento del reglamento técnico es Argentina, ya que los Estados miembros restantes no fabrican este bien. La Cámara Argentina de la Industria del Juguete, principal interesado en revertir la situación, ejerce un poder de presión para que este tema sea resuelto debido a que uno de los únicos importadores de juguetes argentinos era Brasil. En este reglamento técnico se puede visualizar un juego de poder entre las cámaras empresariales de Brasil y Argentina.

En el mercado de juguetes en Brasil hay una fuerte presencia de su industria local, la cual históricamente ha ejercido su poder de lobby para protegerse de la producción extranjera. Según datos extraídos de un informe publicado por ABRINQ Brasil cuenta con 403 fábricas de juguetes, las cuales facturaron 675 millones de dólares en el año 2018. Fuente:([ABRINQ, 2019](#))

El mercado de juguetes argentino cuenta con aproximadamente 180 fabricantes de juguetes,



según la Cámara Argentina de Industria del Juguete. El sector se ha debilitado debido a los productos que ingresaron al país por contrabando o prácticas desleales de comercio (dumping, falsificación, sub facturación, etc). Otra de las problemáticas que se encuentran es la dificultad que tienen para competir en los mercados destino, los fabricantes se ven debilitados por la postura de Brasil al hacer diferenciación entre los productores locales y extranjeros.(CAIJ, 2021)

Al observar la composición de las importaciones y exportaciones brasileñas, se puede ver que Brasil exporta este producto a Argentina. Sin embargo, la industria argentina se vio fuertemente perjudicada por las dificultades que experimenta al intentar ingresar al mercado de Brasil y ya no exporta este producto. Algo similar ha pasado con la industria argentina de bicicletas de uso infantil.

En la mesa de negociaciones del reglamento técnico, se pueden visualizar los diferentes intereses, y el poder de los diferentes actores. El poder de decisión lo tienen los Estados, pero el sector privado puede estar presente, ya que es uno de los principales interesados, puede dar asistencia técnica ya que, al producir el producto, son quienes mayor conocimiento tienen del mismo.

En la actualización de este reglamento técnico específico se encuentran, por un lado, y como ya se ha hecho mención, los dos países productores, y mayormente interesados: Argentina y Brasil. Las cámaras empresariales que concentran a los fabricantes, que ejercen una importante influencia en la toma de decisiones. Por otro lado está la postura de Uruguay, con una marcada posición liberal, que se alinea con la situación de su mercado compuesto completamente por importaciones. Paraguay no participa de las reuniones, salvo cuando posee la Presidencia Pro Témpore del Mercosur, el mercado paraguayo de juguetes se compone mayoritariamente por importaciones, provenientes en gran parte de Brasil.

Esta problemática, no es solo perjudicial desde el ángulo del sector productivo de juguetes argentino, sino también en términos del proceso de integración, ya que significa una fragmentación en el acuerdo. Esto puede afectar las negociaciones que se están intentando desarrollar con la Unión Europea, en el sentido que contribuye a la proyección de una imagen de desarticulación y desacuerdo dentro del bloque. El Mercosur es una plataforma estratégica para los países que



lo componen, esto es porque les facilita la inserción en el plano internacional y la credibilidad del proceso se ve comprometido por grietas de este tipo.

Entre los elementos clave del acuerdo con la Unión Europea se encuentran los reglamentos técnicos y normas, reconociendo que los mismos pueden significar un obstáculo para los exportadores, ya que las diferencias pueden suponer costos adicionales. El acuerdo fomenta la transparencia y la utilización de normas internacionales con el fin de simplificar el comercio, promueve el reconocimiento mutuo de certificados de conformidad de los productos emitidos en sus respectivos países. El reconocimiento de certificados es clave a la hora de facilitar el comercio. Es necesario destacar este punto ya que el Mercosur pierde credibilidad a la hora de comprometerse a los acuerdos si dentro del mismo se encuentran incumplimientos como la diferenciación de criterios a la hora de evaluar la conformidad.

Desde el punto de vista de Argentina, principal afectado por la medida, la vía diplomática es el camino adecuado para resolver el conflicto. Recurrir a una denuncia ante la OMC no es el camino más satisfactorio para solucionar las diferencias. De hecho, por este motivo es que se considera que el número de preocupaciones presentadas ante la OMC no refleja la realidad con respecto al número de las acciones que infringen el acuerdo OTC. La denuncia o la presentación de una preocupación siempre es la última vía que se suele utilizar debido a los altos costos diplomáticos que esto puede significar en la relación entre dos países.

Recurrir al mecanismo de Solución de Diferencias dentro del Mercosur también sería posible, en teoría. Pero es una opción compleja ya que la revisión del acuerdo está desarrollándose en este momento. Mientras el proceso se ve estancado ya que las diferencias entre los países no están permitiendo que se concrete la actualización, la portaria de Brasil sigue sosteniendo el trato menos favorable a los exportadores.

Actualmente en el ámbito del Mercosur, Brasil reconoce este apartamiento y la actualización del reglamento técnico se encuentra en proceso, como ya se ha señalado. Sin embargo, de mi experiencia laboral en el Sub Grupo de Trabajo 3, considero que desde el punto de vista de Argentina no se cuenta con optimismo ante la situación ya que Brasil se ha apartado en reiteradas oportunidades de los acuerdos a los que se compromete en la mesa de negociación.



Este hecho es un punto importante teniendo en cuenta que Brasil es miembro con mayor poder dentro del bloque, representando la porción mayoritaria del mercado. Argentina en este aspecto, ocupa un papel crucial para generar un equilibrio de poder, al ser el segundo país más grande en términos económicos y de poder dentro del bloque. Sin embargo, esto es sumamente difícil teniendo en cuenta la falta de proyección a largo plazo y la inestabilidad en cuanto a la estrategia económica de ambos países.

6.0.2. Reconocimiento mutuo dentro de los procesos de integración

Todo proceso de integración profundo está compuesto por la combinación de acuerdos y coordinación de políticas entre sus Estados parte. Los autores (Porta et al., 2012) clasifican estos procesos como “integración negativa” o “integración positiva”¹. La “integración negativa” se comprende que se da en el momento del proceso de integración en el que se eliminan progresivamente determinadas barreras y obstáculos al comercio entre los miembros del acuerdo. En cambio, cuando se crean nuevos instrumentos con el objetivo de profundizar el alcance de la integración, como lo es por ejemplo una institucionalidad supranacional, una nueva norma, o instrumentos como una moneda única y común, lo denominan “integración positiva”.(Porta et al., 2012)

Asimismo, en todo proceso de integración deben ser atendidos tres componentes fundamentales: la coordinación, la armonización y el reconocimiento mutuo. Correspondiendo a la primera etapa del proceso de integración, por coordinación se entiende al diálogo institucional que se lleva adelante para establecer las pautas de relacionamiento entre los Estados Parte. En este diálogo se coordinan las políticas comerciales y se acuerdan los instrumentos de política económica que serán llevados a cabo de manera conjunta y articulada.(Porta et al., 2012)

En un nivel de integración más profundo se identifica la armonización como una etapa del proceso para alcanzar la convergencia, esta implica la homogeneización de distintas políticas, ya sean económicas, comerciales, industriales. La armonización también puede referir a la

¹Esta denominación no es calificativa, sino que la palabra “negativa” hace alusión exclusivamente a la eliminación de trabas y obstáculos en el caso de la integración negativa. De la misma manera que “integración positiva” no califica sino que refiere a la creación de instrumentos con el fin de profundizar la integración.



homogeneización de normas y de procesos.(Porta et al., 2012)

La consecución del éxito en la integración económica debe estar acompañado de la armonización de políticas económicas, debido a que la liberalización arancelaria común no es suficiente para eliminar ciertos factores de conflictividad que impiden el correcto funcionamiento del mercado regional.(Bekerman y Sirlin, 2000)

El reconocimiento mutuo consiste en considerar como válidas las políticas del otro, recíprocamente. La experiencia de la Unión Europea demuestra que uno de los tres factores que permitieron destrabar el avance de la integración en los años 80 fue la adopción del reconocimiento mutuo, sobre todo en el ámbito de las normas técnicas. El objetivo de alcanzar un mercado único descubrió la necesidad de llevar a la convergencia aquellas regulaciones que estaban generando barreras al comercio.(Bekerman y Sirlin, 2000)

En este sentido, el principio de reconocimiento mutuo fue fundamental para que se llegue a una coordinación en materia de barreras técnicas. Significando que los países aceptaran como válidos en su propio mercado las normas adoptados por otros países miembros, fue un gran facilitador del comercio.(Porta et al., 2012)

Los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo en materia de certificación se adoptan con el fin de garantizar que los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad, emitidos por organismos reconocidos, sean considerados como válidos entre los Estados contratantes. Estos establecen las condiciones bajo las cuales las partes aceptarán los resultados de ensayos o certificaciones realizados por organismos de evaluación de la conformidad designados por la otra parte.

Esto quiere decir que los certificados emitidos en el territorio de una de las partes serán válidos para demostrar el cumplimiento de los requisitos requeridos en el territorio de la otra parte. Por regla general la condición es que estos organismos que funcionen de forma equivalente (no necesariamente igual) aplicando las mismas normas (o equivalentes) y procedimientos. Con ello se busca que los resultados sean “mutuamente satisfactorios” así facilitar el comercio.(Goudy y Kempe, 2018)

Estos acuerdos son un elemento clave en el ámbito de la reglamentación técnica, y son una



herramienta efectiva para impulsar el comercio, ya que suponen una reducción de costos, tiempo y la simplificación de los procesos administrativos. Estos acuerdos bilaterales favorecen a la industria facilitando el acceso a la evaluación de la conformidad, evitando que los procesos sean realizados únicamente en destino. (ABECEB, 2018)

La más frecuente de las demandas del sector industrial argentino frente a la Secretaría de Comercio es la dificultad administrativa, y los altos costos que supone exportar a Brasil. Dentro de un proceso de integración donde la armonización de reglamentos técnicos tiene como fin la facilitación de la libre circulación de los bienes dentro de la región, parece contradictorio que la dificultad se encuentre en el reconocimiento de los certificados emitidos por organismos de certificación acreditados en los países de origen Mercosur.

Esto demuestra que, aún dentro de los Acuerdos Comerciales, los países pueden adoptar normativas que, al ser incompatibles, pueden generar obstáculos innecesarios al comercio. Estas incompatibilidades pueden ser de tanto sustanciales como de procedimiento.

Es por ello que es muy necesaria la articulación entre las partes, ya que la armonización de reglamentos técnicos por sí sola no es suficiente para alcanzar el libre flujo comercial. Los capítulos de Convergencia Regulatoria surgen en los Acuerdos Comerciales debido a las incompatibilidades regulatorias que muchas veces dificultan el funcionamiento del comercio.

Dentro del Mercosur se han hecho propuestas para trabajar en la convergencia reglamentaria, pero estas siguen en proceso de negociación, dentro del Sub Grupo de Trabajo 3. Mientras tanto, la industria argentina experimenta dificultades para exportar a Brasil en distintos rubros, incluso habiendo en algunos casos reglamentos técnicos armonizados.

El rubro automotriz es un ejemplo de lo antes mencionado, existe una norma armonizada Mercosur que clasifica los vehículos, los países se han visto en la obligación de emitir sus propias regulaciones ya que esta norma Mercosur está desactualizada y en proceso de actualización desde hace un largo tiempo. Para alcanzar la armonización hace falta el acuerdo en la unificación de un criterio de clasificación de los vehículos, esto sería el punto de partida para poder acordar y actualizar otras normas. La falta de acuerdo en el criterio de clasificación unificado es el motivo por el cual no se han podido crear normas armonizadas en lo vinculado



al medio ambiente y la seguridad.(ABECEB, 2018)

Asimismo, la aceptación de ensayos también representa un punto de conflicto en el acuerdo, representando un obstáculo innecesario al comercio. En esta materia, Argentina acepta resultados de laboratorios extranjeros, siempre y cuando estos estén acreditados y den conformidad con las normas nacionales. Los industriales argentinos, en cambio, se ven perjudicados ya que deben abonar las costosas auditorías que las autoridades brasileñas requieren para aceptar los ensayos.(ABECEB, 2018)

La falta de un acuerdo de reconocimiento mutuo en la materia está generando costos excesivos ya que los trámites administrativos para que los resultados de los ensayos sean aceptados representan un gasto elevado tiempo y dinero. A la hora de importar el producto, también el proceso se simplificaría sustancialmente ante la Aduana, si existiera este acuerdo, ya que no sería necesaria la intervención de los organismos de certificación.(ABECEB, 2018)

El reconocimiento de certificados como obtáculo técnico al comercio: la dificultad de la industria del juguete español al exportar a Francia.

Un ejemplo, que bien demuestra que los modelos de integración económica total no ocurren en la realidad, es la dificultad que tiene España para exportar juguetes a sus socios comerciales dentro de la Unión Europea. Es importante aclarar, sin embargo, que los incumplimientos dentro de la Unión Europea son casos excepcionales y el funcionamiento de este proceso de integración no es comparable con las dificultades que presenta el Mercosur como bloque.

Dicho esto, existe un informe sobre las dificultades de las empresas españolas en el Mercado Único Europeo para exportar, emitido por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Secretaría de Estado de Comercio e ICEX España Exportación e Inversiones, donde se expone la existencia de los obstáculos al comercio a los que se enfrentan las empresas españolas dentro de la Unión Europea. Para el análisis fueron entrevistadas 500 empresas cuyo mercado destino es la Unión Europea. El 17 % de ellas respondió que experimenta algún tipo de traba.

Dentro de los obstáculos comerciales más expuestos por las empresas españolas, los concernientes



a las normas técnicas representan el mayor porcentaje siendo de más del 70 %. El informe sostiene que la falta de armonización, junto con la ausencia de acuerdos de reconocimiento de certificados y homologaciones, son los problemas principales, ya que las empresas deben cumplir con los requerimientos de cada Estado miembro destino.(de Inspección et al., 2000)

La Unión Europea es el ejemplo por excelencia siempre que se habla del éxito del libre comercio regional. Es el proceso de integración modelo, y poco se expone acerca de las complicaciones comerciales que experimentan los países que la componen. La capacidad económica de los Estados miembro es asimétrica, y hay un claro juego 'hacia adentro' por parte de los países, que va en la misma línea con la tendencia proteccionista contemporánea.

Entre los países que implementan obstáculos comerciales que afectan a las empresas españolas se encuentra Francia (45,1 %), Alemania (18,3 %), Reino Unido (7 %), Italia (5,6 %) y Suecia (4,2 %). Estos países representan el 80,3 % de los obstáculos comerciales que enfrentan las empresas. De los problemas comerciales, 21,3 % son reglamentos técnicos; 32,8 % son relativos a la libre prestación de servicios; 18 % son relativas a las operaciones comerciales y contratos; 8,2 % a la libertad de establecimiento; 4,9 % trabas administrativas y fiscales; 4,9 % tienen que ver con contratación de transporte; y, el otro 4,9 % con la libertad de circulación de los trabajadores.(de Inspección et al., 2000)

Encontramos aquí que también los países juegan su propio juego, y las medidas a utilizar dentro de un proceso como este son aquellas de carácter no arancelario. España expone las dificultades que se le presentan a las empresas en los mercados de sus principales socios comerciales, como Francia. El principal problema de esto es que la implementación de regulaciones de esta índole incumple la normativa de la Unión Europea.

El informe tiene como objetivo detectar los problemas a los que se enfrentan las empresas españolas en sus expediciones a la Unión Europea, reconociendo que “ a pesar de todos los beneficios que conlleva, el Mercado Único es una realidad inconclusa que todavía encuentra barreras -de muy diferente índole- a la libre circulación”.(de Inspección et al., 2000)

Si observamos las dificultades que arroja el informe, vemos que la falta de reconocimiento de certificados golpea al sector español del juguete. Francia no reconoce los certificados



emitidos en España, lo cual es considerado un incumplimiento al Acuerdo de la Unión Europea.

Los reglamentos técnicos de la Unión Europea difieren en forma a los emitidos por el Mercosur. En primer lugar, la UE tiene un mercado común llamado mercado CE. Esta es la manera de informar a los consumidores y autoridades competentes, por parte de los fabricantes o importadores, que el producto en cuestión cumple con todas las normativas comunitarias obligatorias aplicables al producto.

En este sistema la fiscalización es muy fuerte, por lo que en la importación son aceptadas las declaraciones juradas por parte del importador o fabricante. La vigilancia del mercado es una parte fundamental para el funcionamiento de los reglamentos técnicos europeos, incluyendo el de juguetes. Es por ello que la figura de la acreditación juega un rol importante, ya que estos declaran oficialmente la competencia de un organismo de evaluación de la conformidad. La acreditación es la base fundamental que otorga de objetividad e imparcialidad a las actividades de los organismos que evalúan la conformidad, que constituyen los cimientos de todo sistema nacional de calidad.

La coordinación regulatoria en el ámbito europeo es uno de los aspectos que permite una circulación libre de los productos. La coherencia regulatoria es de vital importancia, ya que si existe un acuerdo comercial pero las regulaciones nacionales de los países que lo componen, no solo difieren entre sí, sino que son incompatibles, el acuerdo puede fallar o llegar a quedar obsoleto, en un caso más extremo. (Goudy y Kempe, 2018)

En el aspecto regulatorio, la Unión Europea tiene un esquema de armonización. Fue constituida por medio de tratados, sus objetivos, normas aplicables a las instituciones, y su funcionamiento en lo que respecta a la toma de decisiones. Las instituciones pueden emitir legislaciones, gradualmente vinculantes: Reglamentos, Directivas y Decisiones. Los primeros son los actos legislativos vinculantes, de aplicación inmediata, los cuales son el grado máximo de armonización ya que son igualmente aplicables en todo el territorio de la Unión. Las Directivas son actos legislativos que establecen objetivos, obligatorios para todos los países, pero deben ser adoptados mediante la legislación de cada miembro. Y, por último las decisiones, que actos legislativos dirigidos, son vinculantes únicamente a los países concretos a las que se destinan. (UNE,



2021)

Lo que este ejemplo de la diferencia dentro de la Unión Europea plantea, es que pese al reconocimiento y los compromisos acordados, los países buscan la protección de su producción nacional incluso dentro de los acuerdos regionales y las zonas donde el comercio es en teoría libre. Como vemos, hasta dentro de la Unión Europea se puede ver la clasificación de entre aquellos países que marcan la pauta “policy makers” y los “policy takers”. En este caso vemos a España viéndose perjudicado por países con un nivel mayor de desarrollo, como lo son Alemania y Francia, ambos “policy makers”.

Dentro de la UE, el libre comercio de mercancías se asegura generalmente a través de una combinación entre armonización o aproximación y reconocimiento mutuo, en un proceso continuo de cooperación reguladora. La libre circulación de mercancías en aquellos sectores que están armonizados está garantizada por las normas a nivel de la UE, excluyendo aquellas medidas legislativas nacionales divergentes que pueden imponer barreras técnicas.(Goudy y Kempe, 2018)

Este juego de poder en el proceso de integración es lo que Lawrence llama “armonización imperial”, donde se puede ver una clara imposición por parte de una economía dominante dentro del proceso de integración. Dentro de este escenario de convergencia de prácticas o instituciones, hay una relación de hegemonía establecida. En la experiencia de Francia y España dentro de la Unión Europea se observa, que si bien las asimetrías de PIB o sociales no son tan profundas, este proceso de convergencia no es lineal ni está libre de conflictos.(Lawrence et al., 2000)

La armonización total, nunca ha sido una opción viable dentro de la Unión Europea. El principio de reconocimiento mutuo se aplica a aquellos productos que no están regulados bajo normas armonizadas. Asimismo, la experiencia muestra que el reconocimiento mutuo solo es posible cuando existe un alto grado de convergencia o aproximación de los requisitos y las condiciones regulatorias entre países.(Goudy y Kempe, 2018)



Capítulo 7

¿Discriminación o efecto colateral?

Dada la disparidad de recursos y capacidad tecnológica entre los actores, la restricción al acceso de la información y la asimetría entre las administraciones públicas, el acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio expone y profundiza las asimetrías entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. Podemos categorizar a los actores en dos: aquellos que marcan la pauta en las negociaciones e imponen sus intereses entendidos como “policy makers” y quienes no tienen otra posibilidad que adaptarse a esos lineamientos los “policy takers”.

Tanto en la OMC, como dentro de los acuerdos regionales, existen tres factores principales determinantes de la influencia de los países: el tamaño de su mercado y el volumen comercial, su “soft power” y la amplitud y profundidad de la participación y determinación de involucrarse. (Kennedy y Cheng, 2012)

Por “soft power” se entiende al liderazgo en las negociaciones multilaterales, la capacidad de apelar y persuadir, para imponer la agenda y redactar propuestas, el poder de resolver disputas y de direccionar la opinión pública. (Kennedy y Cheng, 2012)

Como se ha señalado anteriormente existen mercados que no han alcanzado el nivel de madurez que permita su autorregulación, en términos de seguridad para los animales, las personas y el medio ambiente. El Acuerdo OTC, impulsado por los países con más desarrollo, permite la regulación de los mercados, dejando una ventana para la discriminación.

En el caso de los países en vías de desarrollo como lo es Argentina, la discriminación puede ser un efecto colateral, y es por ello que la OMC tiene previstos mecanismos de ayuda, soporte y contempla las desigualdades estructurales que experimentan los países. Como se ha mencionado anteriormente en este trabajo, la OMC reconoce que se pueden exigir diferentes requisitos a los productos que se importan, siempre y cuando estos no signifiquen un cambio en las condiciones de competencia entre los productos nacionales y los extranjeros, esto supone puede suponer un perjuicio para los países que exportan, aumentando costos y restringiendo el comercio al no poder asumir los mismos.

Un ejemplo de efecto colateral puede ser la dificultad de las medianas o pequeñas empresas (PYMES) en adaptarse a las prescripciones extras que pueden imponer los países por ser productos de origen extranjero. Por otro lado, la múltiple certificación puede generar obstáculos o costos que los podrían dejar a los actores más vulnerables fuera de competencia.

Sin embargo, como ya se ha expresado anteriormente hay claros casos de discriminación con el fin de proteger la industria nacional. A pesar de que ello vaya en contra de los acuerdos suscritos en el ámbito de la OMC, o acuerdos bilaterales o regionales que integran los distintos países. La pregunta es a quién favorece esta discriminación, los intereses económicos de los países y es ahí donde entran en juego las ideologías y teorías liberales o proteccionistas.

En la historia de la política económica de los países vemos virar de esquemas de protección a esquemas de liberación del mercado. Ninguna de las dos opciones de política económica son puras en la práctica, en estas opciones los agentes juegan un papel decisivo a la hora de la implementación. El poder de juego de ciertos actores es lo que puede marcar el rumbo de la política económica de protección o liberación comercial de cierto producto en el mercado.

Como vemos en el caso de Brasil, la industria del juguete tiene un poder de lobby que pone en riesgo las decisiones que se toman a nivel gubernamental en el ámbito regional. El ejemplo se encuentra en el apartamiento del reglamento técnico de juguetes a nivel Mercosur, al implementar una norma que claramente socava el espíritu de liberar y crear una igualdad entre los actores de los diferentes países que componen el acuerdo.

Esta protección al sector del juguete por parte de Brasil, se da por la posición proteccionista



del gobierno que adoptó la medida, debido a lo que representa la industria del juguete para su economía, cediendo ante la influencia que ejerce el sector privado en las decisiones que se aplican en el ámbito regulatorio.

Con esto podemos ver la debilidad del acuerdo, ya que ninguno de los países que componen el Mercosur colectivamente han podido revertir esta situación con Brasil. Con esto se observa el juego de poder que existe entre los actores no gubernamentales, la defensa de sus intereses por parte del Estado, y las prioridades que el Estado tiene a la hora de agotar las vías diplomáticas en defensa de los intereses de los productores nacionales.

Vemos así un juego de poder, primero dentro del Estado: dependerá de si la producción nacional es estratégicamente importante para el país que los productores reciban el apoyo correspondiente para lograr revertir la situación. Segundo: entre los Estados afectados por la medida y el Estado que la implementa.

Se puede decir que aquí también se observa un tipo de “armonización imperial” dentro del Mercosur, donde Brasil es la economía dominante imponiendo las reglas del juego al resto de los integrantes. Esto puede ocurrir en acuerdos regionales donde los países tienen mercados de diferente tamaño, no necesariamente se da esta situación en acuerdos Norte-Sur, aquí se visualizan dos ejemplos: uno Sur- sur (Brasil en Mercosur) y Norte - Norte (Francia en la UE).

Dentro del Mercosur se puede observar a Brasil como “policy maker “ , es el país que en la región se aparta aparentemente sin consecuencias del acuerdo. Argentina ejerce un poder de contra balance, siendo la segunda economía más importante dentro del bloque, es el único país que puede ejercer resistencia en las negociaciones. El resto de los miembros, Paraguay y Uruguay son claros “policy takers “ tanto por la porción de mercado que representan, como por sus niveles de desarrollo económico.

Las importaciones son la demanda de los importadores, por lo que estas dependen de los exportadores, y, por lo tanto, los propietarios del mercado tienen indudablemente un mayor control sobre las negociaciones.([Kennedy y Cheng, 2012](#))

En el caso de Argentina, se le ha brindado apoyo al sector, se está negociando en la actualización



del Reglamento Técnico Mercosur la derogación de la portaria que contradice lo estipulado en el reglamento. En el caso del subgrupo de trabajo SG3, donde se negocian los Reglamentos Técnicos Mercosur, Brasil, debido al poder que detenta en el bloque, asume el rol de dirigente. Argentina es el único país que está en condiciones de ejercer un balance en este reglamento específico, pero aún así se le dificulta obtener resultados.

Una vez que se identifica que existe un caso de discriminación, depende de la posición del país y de la estrategia diplomática la solución que va a tomar en ese ámbito. La presentación ante la OMC de una preocupación suele ser la última opción que se considera ya que esto puede significar una erosión en las relaciones diplomáticas entre ambos países. No sólo eso sino que el proceso para resolver una diferencia puede tardar hasta un año, si es que no han habido apelaciones.

Suele ser más eficaz el tratamiento del conflicto de manera bilateral o regional, apelar al diálogo y al entendimiento, que acudir al proceso de solución de diferencias de la OMC. En el caso de las diferencias que surgen en el Mercosur, se evita que los resultados tengan menos beneficios que el costo que representan. Países como Argentina no pueden incurrir en grandes gastos de recursos y tiempo en la solución de una diferencia que no es de absoluta prioridad para la estrategia económica.



Capítulo 8

¿Cómo superar los obstáculos técnicos al comercio?

La forma de las barreras comerciales en el comercio internacional ha cambiado. Las medidas no arancelarias como las normas técnicas, la cuarentena de animales y plantas, las reglas de origen y las medidas antidumping y antisubvenciones han reemplazado a los aranceles y las restricciones cuantitativas para convertirse en las barreras comerciales internacionales más importantes.(Kennedy y Cheng, 2012)

Dado que se percibe que hay una tendencia creciente en el número de Reglamentos Técnicos notificados a la OMC, resulta esencial considerar el hecho de que los obstáculos no arancelarios pueden generar una discriminación en detrimento de las importaciones para proteger sectores no competitivos, esto puede suponer también la imposición de costos y demoras injustificadas a las mismas.

Buscando sortear las barreras y reducir los costos de los obstáculos, es que se recurre a la armonización o a los acuerdos de reconocimiento mutuo:

1. La armonización, como se explicó anteriormente, que significa que los estados comparten regulaciones comunes, lo que evita o pone fin a las barreras que se generan por diferencias o incompatibilidades en las regulaciones técnicas.(Goudy y Kempe, 2018)

2. Con el reconocimiento mutuo los estados conservan cierto grado de autonomía, pero reconocen las regulaciones de otros estados como equivalentes a las suyas propias. Puede variar el grado de especificidad, puede ir desde el reconocimiento total de todo el sistema regulatorio hasta el reconocimiento mutuo específico y concreto de una certificación o estándar para un producto.(Goudy y Kempe, 2018)

3. El reconocimiento mutuo de la evaluación de la conformidad es el proceso de reconocimiento de las certificaciones reglamentarias de terceros como equivalentes a los procedimientos de certificación nacionales. Por ejemplo la Unión Europea normalmente facilita esto a través de un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (MRA), que proporciona acceso al mercado de forma discreta y específica por producto(Goudy y Kempe, 2018). Esta herramienta evita que los productores incurran en costos extra debiendo certificar el producto en el país de destino. El principio de reconocimiento mutuo asegura el acceso al mercado de los productos, sin el costo extra de certificar el producto en cada lugar de destino, en todo reglamento técnico bilateral.

Asimismo, los acuerdos de convergencia reglamentaria son un fenómeno que está adquiriendo mayor notoriedad entre países desarrollados y en vías de desarrollo, estos consisten en un paso más allá hacia la cooperación económica y comercial en el marco de los acuerdos de libre comercio.(ABECEB, 2018)

La cooperación, la coherencia y la convergencia regulatoria se encuentran presentes en la mesa de negociaciones bilaterales y multilaterales con el objetivo de abordar la problemática de los obstáculos técnicos al comercio. Es fundamental para conseguir el intercambio comercial libre que regulaciones internas de los países no se contradigan, tanto como el establecimiento de un diálogo fluido.

Los acuerdos de convergencia regulatoria significan un paso más hacia la articulación institucional entre los países que integran los bloques comerciales, ya que no solo evitan la existencia de contradicciones, buscan la confluencia de las mismas, teniendo en cuenta los diferentes entornos sociales y económicos de los signatarios. Este es un proceso activo que identifica los obstáculos y crea los instrumentos específicos para superarlos.(ABECEB, 2018)



En efecto, se observa que los acuerdos bilaterales de libre comercio no solo contemplan las reducciones arancelarias multilaterales, sino que han sido también el campo de negociación de disciplinas sobre Reglamentos Técnicos específicos entre las partes involucradas. La necesidad de converger en reglamentaciones técnicas surge a partir de la necesidad de facilitar el intercambio comercial, reduciendo plazos y costos para los productores.

La eliminación de Obstáculos Técnicos al Comercio, a través de Acuerdos en materia de cooperación reglamentaria, acompañan incentivando el intercambio comercial, la atracción de Inversión Extranjera Directa, el aumento de la competitividad de la industria y la generación de empleo.(Pla, 2019)

El Acuerdo OTC toma como instrumento principal la utilización de normas técnicas internacionales como la única manera de asegurar que las medidas regulatorias no generen trabas innecesarias al comercio. No se estipulan las formas de regular, pero sí se trata de incentivar la utilización de las buenas prácticas regulatorias para hacerlo. Dicho esto, el acuerdo, en materia regulatoria, queda en cierta medida libre a ser implementado por los países según como sea interpretado por ellos. Lo que se entiende como parte del derecho soberano que tienen los Estados a emitir regulaciones dentro de su territorio.(OMC, 2018)

En el marco de la cooperación regional, el Mercosur ha dado un paso en el avance hacia un acuerdo de buenas prácticas regulatorias y coherencia regulatoria. En él se le da importancia a transparencia y procura establecerse una base común que confluya hacia la convergencia de las regulaciones. Con el acuerdo se procura impulsar la utilización de las buenas prácticas regulatorias y la creación de mecanismos que consigan una coherencia en el ámbito regulatorio.

El Acuerdo define a las buenas prácticas regulatorias como “directrices y recomendaciones internacionalmente reconocidas o basadas en las elaboradas por organismos de normalización internacionales, aplicables a los procesos de elaboración, implementación, revisión, modificación y derogación de las medidas regulatorias, con el fin de orientar, encauzar, facilitar y simplificar la tarea regulatoria de los organismos con autoridad y responsabilidad sobre tales procesos, en el marco de las disposiciones nacionales de aplicación.”(OMC, 1995)

Este destaca también la importancia de la consulta pública sobre los proyectos de regulaciones,



la cual es una instancia de participación por parte de los interesados a expresar sus opiniones sobre el proyecto. Esto permite la recolección de datos y hace a la transparencia del proceso regulatorio.

Otro de los grandes aspectos relacionados con las buenas prácticas regulatorias es el Análisis de Impacto Regulatorio. En ello Argentina está construyendo su propio mecanismo, con la ayuda de algunos países que ya están avanzados en la materia. Con México mantiene un Memorandum de Entendimiento específicamente sobre cooperación en capacitación en la materia. El Análisis de Impacto Regulatorio es una herramienta de política pública de suma importancia para evaluar el costo-beneficio que puede tener la implementación de una medida. Se crea con el objetivo de que todas las medidas regulatorias implementadas a nivel estatal tengan como resultado que sus beneficios sean mayores a sus costos.

Toda medida regulatoria puede ser analizada, pero la importancia de medir el impacto en las regulaciones comerciales radica en que puede ser utilizado de manera de corroborar si una medida incide negativamente sobre el comercio exterior de los bienes. Este mecanismo no solo es importante a la hora de implementar la regulación sino para identificar aquellas medidas que pueden comprender una traba innecesaria al comercio.

Estas herramientas mencionadas anteriormente sirven de ayuda para evitar los obstáculos técnicos al comercio, pero el mayor problema es la superación de una medida ya implementada por la administración reguladora. La superación de obstáculos técnicos al comercio se orienta hacia la asistencia al exportador que experimenta la dificultad.

Es por ello que cada país debe implementar programas que ayuden a superar aquellas barreras técnicas que puedan perjudicar su comercio exterior. La vía diplomática es actualmente el mejor camino para superar dichos obstáculos, pero antes de ello, se deben identificar y conseguir pruebas fehacientes de que la medida adoptada por el socio comercial consiste en un obstáculo técnico.

En el caso de Argentina, el Ministerio de Relaciones Exteriores brinda apoyo a las empresas que identifican estos problemas. El inconveniente es que es una herramienta poco difundida, por lo que no todas las cámaras están al tanto de esta posibilidad, y no se centralizan los



pedidos. Otro de los inconvenientes es la falta de publicación de los resultados, por lo que las investigaciones tampoco son debidamente difundidas.

Observando la experiencia de otros países, se puede tomar como referencia casos como el de España, donde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, específicamente la Secretaría de Comercio, tiene un portal específico donde se encuentran publicadas las barreras comerciales, no sólo técnicas. En el portal también se da lugar a las consultas y denuncias por barreras a las que se enfrentan los productos de origen español.

El mayor inconveniente que encuentra Argentina en este aspecto es la falta de articulación de las diferentes instituciones y agencias reguladoras, la información se posee pero está de cierta manera atomizada y distribuida, por lo que se le dificulta al sector privado acceder a ella. (Pla, 2019)

Contemplando el hecho de que no todas las barreras comerciales incumplen la legislación internacional sobre el comercio, sólo aquellas que perciben obstáculos innecesarios al comercio, la vía de resolución de estas se negocia entre las partes interesadas. Estas son la mayoría de las barreras a resolver, por ejemplo la falta de reconocimiento de certificados.

En el caso de aquellas barreras que si incumplen el Acuerdo OTC, el mecanismo para su resolución, en última instancia si se considera el impacto que puede tener en las relaciones comerciales y diplomáticas entre los dos países, es la presentación ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Todas las barreras deben ser gestionadas de manera ad hoc por ejemplo, la preocupación presentada por parte del sector del juguete argentino con respecto a la medida adoptada por Brasil deberá ser tratada de un modo diferente que un obstáculo presentado en un país donde no se tiene un reglamento técnico regional acordado.

Esta preocupación comercial con respecto al apartamiento de la reglamentación Mercosur, es tratada en el ámbito regional y, si bien corresponde que se presente ante la OMC, conviene no hacerlo por dos motivos. El primero es porque en términos reales, si bien la discriminación por parte de Brasil perjudica al sector juguetero nacional, la industria argentina no cuenta con exportaciones significativas hacia el mercado de Brasil y en el contexto económico actual no



cuenta con un incentivo ni visión de exportar, si bien tiene un potencial exportador, y las exportaciones cesaron luego de la medida adoptada.

El segundo motivo es la relación costo beneficio, tiene un mayor costo para Argentina la presentación de la medida que los beneficios que puede llegar a conseguir. Presentar una preocupación ante la OMC no solo puede implicar la erosión de las relaciones con uno de sus principales socios comerciales, sino que los tiempos y recursos en los que puede incurrir para presentarla pueden generar costos que luego no serán aprovechados por el sector exportador argentino.



Capítulo 9

Conclusiones

Más allá de las discusiones que puede haber sobre el grado óptimo de apertura, que claramente se relacionan tanto con las teorías del comercio como con opciones estratégicas de los países, incluyendo en estas opciones a la selectividad mediante Acuerdos Regionales, es evidente la necesidad de regular el ingreso de importaciones al mercado interno, para proteger la salud de las personas, animales y conservar el medio ambiente. La OMC le reconoce a los miembros la posibilidad de esa limitación del libre comercio, y con el Acuerdo de Obstáculos Técnicos se busca que los reglamentos no obstaculicen más de lo necesario.

Desde mi punto de vista, estos límites podrían utilizarse para otorgar un espacio necesario para fomentar la ampliación y mejora de la calidad del entramado industrial local. En el caso particular de juguetes, no puede ser descuidado el fin último de resguardar una población altamente vulnerable. Por lo cual la congruencia entre ambos objetivos debe realizarse con mucha precisión.

Si bien para que exista un libre flujo comercial, lo ideal sería la armonización completa de procedimientos y de normas, desde el punto de vista de la protección de la salud de las personas, el medio ambiente y también del mercado interno, no es conveniente ceder el poder de control algunas cuestiones. Las prioridades entre países suelen variar y es por ello que se tiende a observar la armonización en determinados casos y en otros no, también se deben considerar los intereses en cada uno de ellos.

Respecto de la posibilidad de utilizar estos reglamentos técnicos para promover desarrollo de un sector, los acuerdos regionales brindarían una base más adecuada que hacerlo a nivel nacional. Esto es porque existirían mayores economías de escala, un mayor número de actores garantizando más competencia, pudiendo lograr mejor el equilibrio entre los objetivos productivos y el costo que se trasladaría a los consumidores.

Los sistemas de diseño y verificación de los reglamentos técnicos son complejos. La principal complejidad de su elaboración reside en el número de actores intervinientes en el proceso. Estas actividades de bien público, son colaborativas y consensuadas, tienen como fin la articulación entre las necesidades e intereses de la sociedad, el gobierno y el mercado. La complejidad en la verificación está en la vigilancia del mercado, en la comprobación de que los productos disponibles dan conformidad con los reglamentos técnicos. Cuanto menor es la intervención de un tercero en el procedimiento de evaluación de la conformidad (Organismo de certificación, laboratorio, etc.) mayor es la necesidad de una vigilancia rigurosa del mercado.

En este contexto, el haber llevado adelante un reglamento técnico Mercosur sería una medida deseable, sin embargo en este trabajo se demuestra que el comportamiento de Brasil dentro del acuerdo regional depende de la estrategia política y económica nacional, priorizándola sobre los compromisos adquiridos en el ámbito del Mercosur.

Esta misma experiencia que se ve para Mercosur se puede observar, con menor frecuencia, en la UE, como se expuso anteriormente en la situación de Francia y España, lo que muestra la dificultad que estos acuerdos sean cumplimentados. Allí se evidencia la fragilidad, no solo del Mercosur, sino del sistema internacional de integración comercial total, evidenciándose la importancia que tiene para los países la regulación nacional en determinadas cuestiones.

Los beneficios de la integración se ven afectados por la falta de cumplimiento. Se observan dos ejemplos de incumplimiento por parte de países que tienen mayor poder dentro de los procesos regionales: Francia en la UE y Brasil en el Mercosur.

Para garantizar los beneficios, entiendo, que un país como Argentina debe encontrar el balance entre fomentar el desarrollo de su industria, acompañando a los fabricantes y generando un espacio para que estos puedan crecer tanto dentro del mercado interno como en el internacional,



dando a su vez cumplimiento con los compromisos asumidos.

Asimismo, en vistas al acuerdo de la Unión Europea - Mercosur, me parece importante tener en cuenta que UE como policy maker es quien pone las pautas y está en el lugar de imponer requisitos. Es por ello que es importante para el Mercosur alcanzar una unidad y el respeto por las obligaciones adquiridas en el marco del Tratado de Asunción. La estabilidad y confiabilidad al interior del bloque no solo es beneficioso para la salud del Mercosur, sino también clave para alcanzar acuerdos con la Unión Europea. La confianza en los acuerdos internacionales es la base para que se alcance el éxito en las negociaciones, por lo que esta desintegración observable en el Mercosur no beneficia las negociaciones.

En el caso del apartamiento por parte de Brasil del reglamento técnico de juguetes, una posible salida es demostrar en las negociaciones que los beneficios que puede obtener al alejarse, y proteger su sector industrial local, son menores que los perjuicios que puede ocasionar al Mercosur como bloque. La credibilidad, la unidad como bloque, las posibles conflictos y dificultades de la segmentación del bloque para la obtención de acuerdos con otros bloques deben ser considerados por sobre los intereses de un sector industrial específico. Es un desafío desde el punto de vista de la diplomacia y del poder de persuasión de los países restantes del bloque, para que se corrijan las conductas que producen la segregación del bloque.



Bibliografía

(2019). Plan anual de calidad 2019. 5, 45, 46, 47, 53, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 64, 65, 67, 86, 88

ABECEB (2018). Estudio para lograr la convergencia de reglamentos técnicos, de procedimientos de evaluación de la conformidad y de medidas sanitarias y fitosanitarias entre argentina y brasil. 46, 47, 65, 69, 70, 75, 76, 85

ABRINQ (2019). Brinquedos estadísticas 2019. 70

Bachetta, M. et al. (2008). *Informe sobre el Comercio Mundial*. Organización Mundial del Comercio. 9, 10, 36, 43

Bekerman, M. y Sirlin, P. (2000). Armonización de la política industrial en la comunidad europea. *Brazilian Journal of Political Economy*, 20(3). 74

Bertoni, R. (2015). *Antidumping: necesidad y vulnerabilidad de los países en desarrollo*. Universidad Nacional de Moreno. 16

Blanco, R. G. (2011). Diferentes teorías del comercio internacional. *ICE, Revista de Economía*, (858). 32

Brown, A. G. (2009). *Reluctant partners: a history of multilateral trade cooperation, 1850-2000*. University of Michigan Press. 35, 36

CAIJ (2021). ¿quiénes somos? [Web; accedido el 22-01-2021]. 71

Chang, H.-J. (2013). Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio. *Ensayos de economía*, 23(42):27-57. 24

- de Inspección, S. G. et al. (2000). Línea abierta para la identificación de problemas de las empresas españolas en el mercado unico europeo. *Boletín Económico de ICE*, (2651). 77
- de Laiglesia, J. O. (1993). Gatt. neoproteccionismo y ronda uruguay. *Cuadernos de relaciones laborales*, 2:155. 31
- Faini, R. (1994). El gatt, las negociaciones de la ronda uruguay y los países en vías de desarrollo. *Boletín Techint*, (279). 32
- Goudy, H. y Kempe, E. (2018). Rule-takers and rule-makers: why tbts are so crucial to brexit. *LSE Brexit*. 74, 78, 79, 84, 85
- INTI (2020). ¿conocés el inti? [Web; accedido el 06-02-2021]. 60, 61
- IRAM (2020). ¿quiénes somos? [Web; accedido el 06-02-2021]. 59
- Kennedy, S. y Cheng, S. (2012). *From rule takers to rule makers: The growing role of Chinese in global governance*. Research Center for Chinese Politics & Business, Indiana University. 80, 82, 84
- Krugman, P., Obstfeld, M., y Melitz, M. (2012). *Economía internacional: teoría y política. 9 ed Madrid*. Pearson. 14, 15, 21, 22
- Lavopa, F. (2009). La delgada línea entre los ‘sujetos’ y los ‘actores’ del derecho internacional público en tiempos de globalización. el caso de la alianza transnacional de empresarios en la negociación del adpic. *Las Fuentes del Derecho Internacional en la Era de la Globalización*, pages 91–120. 38
- Lawrence, R. Z., Bressand, A., y Ito, T. (2000). *A vision for the world economy: Openness, diversity, and cohesion*. Brookings Institution Press. 79
- Lugones, G. E., Bianco, C., y Peirano, F. (2012). *Teorías del comercio internacional*. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. 8, 10, 11, 12, 13, 14, 26, 27
- Millet, M. (2001). *La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC*. Number 24. ”la Caixa”. 8, 24, 27, 29, 30



- OAA (2020). ¿quiénes somos? [Web; accedido el 20-03-2021]. 61, 63
- OMC (1995). Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio. 44, 50, 70, 86
- OMC (2001a). Ds135: Comunidades europeas — medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto. 48
- OMC (2001b). Report on g20 trade measures (mid-october 2010 to april 2011). 39
- OMC (2008). Evolución del comercio internacional. 33
- OMC (2018). La no discriminación y la prevención de obstáculos innecesarios al comercio en el acuerdo otc y los métodos para facilitar la aceptación de los resultados de las evaluaciones de la conformidad. 43, 48, 49, 51, 52, 66, 86
- Page, S. (2007). *Policy space: Are WTO rules preventing development?* Overseas Development Institute. 24
- Pauwelyn, J. (2006). Review of the constitutionalization of the world trade organization: Legitimacy, democracy, and community in the international trading system by deborah z. cass. *American Journal of International Law*, 100(4):986–991. 3
- Peixoto Batista, J. (2016). Armonización y fragmentación de las reglas en el sistema internacional: un acercamiento al caso de la omc. *Relaciones Internacionales*. 2, 3
- Porta, F., Gutti, P., y Bertoni, R. (2012). Integración económica, buenos aires. 22, 23, 73, 74
- Prebisch, R. (1981). Capitalismo periférico. crisis y transformación. 12
- Pugel, T. (2004). Elementos de la concepción del comercio internacional en adam smith. *Desarrollo Económico*, pages 571–579. 7
- Reinert, E. (2002). El rol de la tecnología en la creación de países ricos y pobres: el subdesarrollo en un sistema schumpeteriano. *The bi-annual academic publication of Universidad ESAN*, 7(12). 16, 17, 18, 19, 20
- Smith, A. (1794). La riqueza de las naciones. 7, 20



- Steinberg Wechsler, F. (2006). La economía política del proteccionismo. 23
- Tussie, D. y Vásquez, P. (1996). Políticas comerciales y compromisos en la organización mundial del comercio= trade policies and commitments in the world trade organization. 31
- UNCTAD (2017). Evolución del sistema internacional de comercio y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo. 4
- UNE (2021). Normas en europa. [Web; accedido el 14-03-2021]. 78
- Viju, C. y Kerr, W. A. (2012). Protectionism during recession- why are trade barriers no longer the preferred policy choice? *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 62:1366–1370. 38
- Yunkella, K. y Bryden, A. (2012). Organismos nacionales de normalización en países en desarrollo. *Progresar Rapidamente, tomado de://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/fast_forward-es.pdf*. 44
- Zeiler, T. W. (1997). Gatt fifty years ago: Us trade policy and imperial tariff preferences. *Business and Economic History*, pages 709–717. 29

