

4. PROFUNDIZACIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN BIENES

MARCEL VAILLANT

INTRODUCCIÓN

La integración económica en el MERCOSUR está caracterizada por dos componentes básicos: una Zona de Libre Comercio (ZLC); una armonización arancelaria del Arancel Externo Común junto a una trayectoria hacia su convergencia total (Unión Aduanera en construcción). El capítulo analiza el comercio intrarregional y las barreras comerciales que aún subsisten. La formación de la ZLC le otorgó relevancia al análisis de otras medidas que actúan como obstáculos al comercio y que tienen un efecto equivalente a un arancel al discriminar a los bienes según origen (doméstico o resto del mundo).

El objetivo de este capítulo es la identificación, descripción y cuantificación de los efectos de las restricciones no arancelarias (RNA) presentes en el comercio intrarregional del MERCOSUR. Una vez que se han eliminado los aranceles en el comercio intrarregional, las presiones proteccionistas de los productores domésticos sólo pueden ser atendidas a través del uso de instrumentos no arancelarios que se emplean con el objetivo de encarecer los bienes originados en el socio regional.

El capítulo está organizado en torno a tres grandes preguntas. En primer lugar, se indaga sobre *¿cómo ha sido la evolución de las relaciones comerciales entre los países del MERCOSUR y su patrón de especialización sectorial?* Se desarrolla un enfoque estructural como es tradicional en los estudios de especialización comercial. Se describe la dinámica del comercio intrarregional antes y después de la integración.

En segundo lugar, se pregunta sobre *¿cuáles son y cómo afectan las RNA que se aplican en el comercio intrarregional?* Esta segunda sección comienza con un inventario global de las RNA que afectan el comercio intrarregional del MERCOSUR. Se utiliza la información oficial de las instituciones constitutivas del acuerdo. Luego se describe la forma en que afectan al comercio empleando información de las firmas exportadoras. El análisis se completa con una evaluación del costo de protección (consumidores, productores domésticos, gobierno, exportadores) asociado a la aplicación de RNA.

La tercera y última parte del capítulo se interroga sobre *¿cuáles son los aspectos de mayor relevancia para el futuro del comercio intrarregional en el MERCOSUR?* Primero se analizan las barreras técnicas al comercio que constituyen uno de los tipos de RNA más frecuentes en el comercio intrarregional en el MERCOSUR. Se presentan los conceptos principales y se plantean los enfoques más adecuados para enfrentar este problema en el caso del MERCOSUR. Finalmente, se desarrollan los distintos elementos a considerar en una futura estrategia orientada a la aplicación de un programa de liberalización de RNA en el comercio intrarregional.

I. INTEGRACIÓN Y COMERCIO INTRARREGIONAL

A los efectos de medir *un antes y un después del proceso de integración regional* se comparan los resultados para el trienio 1988-1990 (antes de la integración) con el trienio 1995-1997 (después de la integración). El énfasis del análisis está puesto en los cambios más permanentes y deliberadamente se omiten referencias a los factores de tipo coyuntural. La elección de un trienio como base de la comparación busca reducir la influencia del efecto año. El período de inicio para la comparación no necesita otra justificación que ser el trienio inmediato anterior a la firma del Tratado de Asunción en marzo del año 1991. El período final de la comparación se seleccionó por dos razones. La primera está referida a que es el dato más reciente para el que se dispone de información comparable y consistente para el conjunto de la economía internacional. El segundo motivo para seleccionar este trienio es que es el inmediato posterior a la reunión de Ouro Preto en Brasil (diciembre, 1994). Esta reunión es el segundo evento de significación en el proceso de construcción del MERCOSUR.

Dos cambios significativos también asociados a la política comercial se dieron conjuntamente con el proceso de integración regional. Por un lado, los países profundizaron la apertura unilateral de sus economías y además comprometieron las políticas comerciales (niveles de intervención de los instrumentos y reglas) en el acuerdo multilateral de comercio culminado en el año 1994. En el momento de realizar el balance del cambio en las relaciones comerciales en la región es necesario también considerar estos dos factores que afectaron en un sentido similar el patrón de especialización productivo y comercial en el MERCOSUR.

En el cuadro 1 se resumen los principales datos agregados de las corrientes comerciales exportadoras e importadoras intrarregionales y globales. El comercio intrarregional casi se quintuplicó en el período considerado (1988/90-1995/97). Si se compara la evolución del comercio del MERCOSUR con la evolución del comercio mundial, se observa que mientras las exportaciones disminuyeron su participación, las importaciones la aumen-

taron. Al final del período analizado, los países del MERCOSUR se encontraban en una situación externa más equilibrada respecto que al inicio del mismo. En efecto, a fines de los ochenta, los países del MERCOSUR habían pasado por una etapa de fuerte ajuste externo (balance comercial en superávit).

CUADRO 1. *Exportaciones e importaciones regionales y globales (millones de U\$S y %)*

	1988-1990		1995-1997	
	MERCOSUR	Total	MERCOSUR	Total
a) Exportaciones				
Argentina.....	1.441	10.895	8.623	25.028
Brasil.....	1.485	35.284	7.752	52.065
Paraguay.....	384	1.026	740	1.153
Uruguay.....	528	1.690	1.283	2.570
Total (1).....	3.838	48.895	18.398	80.816
b) Importaciones				
Argentina.....	949	4.918	6.201	25.436
Brasil.....	1.863	19.889	8.671	60.163
Paraguay.....	447	1.282	1.927	4.383
Uruguay.....	579	1.367	1.599	3.756
Total (2).....	3.838	27.456	18.398	93.738
Comercio mundial (3).....		3.131.873		5.461.658
Participación X (1)/(3).....		1,6%		1,5%
Participación M (2)/(3).....		0,9%		1,7%

FUENTE: Elaboración propia basada en Feenstra (2000).

Las exportaciones de los países del MERCOSUR se regionalizaron. En efecto, mientras que las exportaciones globales crecieron a una tasa de un 7,4% promedio anual, las orientadas a la región aumentaron a un ritmo de 25,1%. Brasil se destaca por este comportamiento, mientras que sus exportaciones globales crecieron a una tasa de un 5,7%, las dirigidas al MERCOSUR lo hicieron a un ritmo de un 26,6% anual. En las importaciones este fenómeno no es tan notorio e incluso en algunos países no se manifiesta.

Para realizar un juicio más elaborado sobre la regionalización del comercio entre los países del MERCOSUR antes y después de la integración regional se elaboró el cuadro 2. En el mismo se presenta el índice de intensidad del comercio (ver Anderson y Nordheim, 1993). Este indicador mide la razón entre las exportaciones de un mercado *A* a un mercado *B* como proporción de las importaciones de *B* en las importaciones mundiales descontadas las importaciones de *A*. Si el indicador es igual a uno está señalando

que la importancia que tiene el mercado *B* en las exportaciones de *A* es similar a la importancia de *B* en el comercio mundial, en cuyo caso no existiría ningún sesgo en el comercio bilateral entre estos países.

CUADRO 2. *Índice de intensidad de comercio de las exportaciones intrarregionales (% y ratios)*

	<i>Participación X al MERCOSUR</i>		<i>Participación M de socios MERCOSUR</i>		<i>Intensidad de comercio</i>	
	1988/90 (1)	1995/97 (2)	1988/90 (3)	1995/97 (4)	1988/90 (1)/(3)	1995/97 (2)/(4)
Argentina.....	13,2	34,5	0,7	1,3	18,4	27,4
Brasil.....	4,2	14,9	0,2	0,6	17,3	24,0
Paraguay.....	37,4	64,2	0,8	1,6	44,8	39,2
Uruguay.....	31,2	49,9	0,8	1,6	37,5	30,3
MERCOSUR.....	7,8	22,8	0,7	1,3	11,9	17,6

FUENTE: Elaboración propia basada en Feenstra (2000).

En el cuadro 2 se presenta información para cada país y la zona en su conjunto de las siguientes variables: participación de las exportaciones al MERCOSUR como proporción de las exportaciones regionales; participación de las importaciones del resto de los países del MERCOSUR como proporción de las importaciones mundiales; y el índice de intensidad de comercio calculado como el cociente de las dos proporciones anteriores. Antes de la integración, las exportaciones orientadas a la región eran en promedio el 8% de las exportaciones totales y después de la integración alcanzaron a ser casi un 23%. La participación de los socios de la región en el comercio mundial se incrementó de un 0,7% a un 1,3% en igual período. La intensidad del comercio exportador intrarregional aumentó pero menos que lo que cambió la orientación exportadora. Antes de la integración, para todo el MERCOSUR el indicador valía 12 y en el último trienio aumentó un 50%, a 18. Los dos países que más regionalizaron sus exportaciones fueron Argentina y Brasil. En los países pequeños, si bien tienen muy altos niveles de intensidad del comercio con sus vecinos más grandes, en los noventa el indicador se redujo.

La intensidad del comercio puede descomponerse en el efecto de dos factores: la complementariedad comercial entre los patrones de especialización de las economías y el sesgo geográfico que caracteriza los intercambios comerciales entre las mismas. La complementariedad comercial da cuenta del grado de asociación entre los productos que exporta una economía y los

que importa la otra. El sesgo geográfico es un residuo que recoge el efecto sobre la estructura del comercio de la geografía y de las políticas comerciales discriminatorias. Por lo tanto, las cifras muestran que los países de la región se encuentran estructuralmente muy integrados tanto por factores de complementariedad comercial como geográficos en sí. Así lo ilustran los niveles del índice al inicio del período antes de que las políticas de integración regional se implementaran. Todos los factores mencionados salvo la política comercial son de tipo estructural y es lógico conjeturar que no hayan cambiando sustantivamente en el período analizado. Los cambios en la intensidad del comercio en los años noventa pueden adjudicarse a la profundización de las políticas comerciales discriminatorias que implicó el proceso de integración (creación de la zona de libre comercio). Es de interés destacar que estos cambios sólo se expresaron en las economías más grandes de la zona, las que registraron importantes incrementos en el nivel del índice de intensidad del comercio en el período analizado (ver cuadro 2).

II. RESTRICCIONES AL COMERCIO DE BIENES

a) *Consultas, reclamaciones y controversias en el MERCOSUR*

La dinámica del comercio intrarregional, en un contexto de descenso de los aranceles dentro de la zona hasta su total eliminación, implicó un incremento de la participación de los exportadores regionales en los mercados de los países vecinos. Este fenómeno alentó reacciones proteccionistas en el interior del MERCOSUR y se generó un proceso de multiplicación del uso de distinto tipo de RNA.

La información sobre el conjunto de contenciosos comerciales en el MERCOSUR es una referencia básica a utilizar para determinar el tipo de RNA que se están aplicando. Se trata de una tarea bastante difícil debido a que no existe un patrón de registro de esta información de una forma estandarizada que permita conocer directamente la información básica: cuál es el producto involucrado (SA a seis dígitos) y cuál sería la RNA en cuestión (de acuerdo a alguna tipología estándar). Determinar estos dos variables básicas (producto y tipo de RNA) requiere de una revisión detallada y muchas veces infructuosa de un conjunto de actas y anexos de reuniones en donde la información se encuentra dispersa. Frecuentemente, la tarea de compilación y ordenamiento que realiza la Secretaría Administrativa del MERCOSUR no logra resolver este problema. Esta falta de transparencia más que un error de la gestión de las RNA es una modalidad adoptada por la negociación. Parece ser que los estados partes entienden que cuanto más oculto esté todo, menos probabilidades de éxito en los reclamos habrá. La falta de transparencia que intrínsecamente tienen las RNA en la forma que afectan los

intercambios comerciales se transfiere a la modalidad en que los países negocian su eliminación.

El inventario no pretende ser un listado exhaustivo del conjunto de medidas existentes o potenciales; sino que intenta identificar, a partir de los problemas que se manifiestan en el intercambio comercial, en qué sectores y cuáles RNA han afectado el comercio intrarregional de los países del MERCOSUR. Las tres tipos de información que se procesó son: listado de consultas en la Comisión de Comercio; listado de reclamaciones al Grupo Mercado Común; listado del mecanismo de solución de controversias (Protocolo de Brasilia).

En el primer listado se sistematiza el proceso de *consulta* frente a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). El mecanismo está ideado para procesar el intercambio de información entre las partes y en general suele ser previo (o eventualmente simultáneo) a una reclamación de acuerdo al Anexo del Protocolo de Ouro Preto (listado de reclamaciones) y/o al mecanismo de Solución de Controversias de Acuerdo al Protocolo de Brasilia (listado de controversias). De una forma simplificada las consultas, reclamaciones y controversias son una secuencia del grado del contencioso comercial entre las partes constitutivas del acuerdo regional.

En la evolución de las consultas a la CCM en el período 1995-2001 por país de origen se observa un patrón global en forma de U. Se comienza con un alto nivel en el inicio del mecanismo de consulta, lo cual da cuenta de un stock de contenciosos, originados en la etapa previa a Ouro Preto y que se canalizaban a través de otros procedimientos. Las consultas decrecen hasta el año 1998 y a partir de 1999 aumentan. Este patrón es al que se ajustan Argentina, Paraguay y Uruguay. Brasil presenta una evolución más estable en el número de consultas por año. El país que más consultas realizó es Argentina y al que más consultas le han hecho es Brasil. Las consultas de Argentina a Brasil son el 35% del total de consultas y las de Brasil a Argentina algo más de la quinta parte del total. Se destaca el caso de Uruguay que ha sido el que menos consulta ha hecho, sin embargo ocupa el tercer puesto como destinatario de las consultas de los otros. Además, en cinco oportunidades Argentina y Brasil juntos le han realizado consultas al Uruguay. En materia de coaliciones entre países para pedirle información al otro se observa que se dan todos los arreglos posibles, menos que los dos países grandes se junten con uno de los países pequeños para realizarle una consulta al cuarto miembro pequeño.

Los tipos de RNA se dividieron en seis grandes categorías: i) restricciones cuantitativas y otros instrumentos similares (cuotas a las importaciones; restricciones voluntarias a las exportaciones; prohibiciones de importar y exportar; licencias de importación); ii) medidas que afectan directamente a los precios (antidumping y salvaguardias, derechos específicos, financiación de importaciones, discriminación fiscal con impuestos domésticos, impuestos y subsidios a las exportaciones); iii) participación del gobierno en el

comercio (compras públicas); iv) procedimientos aduaneros y prácticas administrativas (valuación en aduana, clasificación y nomenclatura, visado consular); v) barreras técnicas al comercio (estándares, registro); vi) medidas específicamente relacionadas a las políticas comerciales discriminatorias (preferencia arancelaria, régimen de origen).

El cuadro 3 muestra cuáles son las RNA y los sectores en donde las consultas son mayores. Se destaca la importancia de los productos agroalimentarios que concentran el 39% de las consultas. Respecto al tipo de RNA existe una diversificación mayor, la principal RNA de acuerdo a la frecuencia de consultas son las relativas a barreras técnicas al comercio y problemas relativos a asimetría de los estándares (17% de las consultas), le siguen en segundo orden de importancia el uso discriminatorio de impuestos domésticos y las consultas sobre preferencia arancelaria (listados de excepciones en el régimen de adecuación).

La referencia al tipo de RNA en cada consulta merece una consideración mayor. Las consultas en general están orientadas a aspectos específicos del comercio en un cierto producto que se presume puede dificultar el intercambio. Potencialmente podría tratarse de una RNA. De acuerdo al asunto específico se le asigna un tipo, el cual se presume es el obstáculo que está operando. Esta clasificación podría ser interpretada como un juicio respecto a que la medida en cuestión efectivamente es una RNA, lo cual justamente es lo que se quiere determinar. En este sentido, la variable tipo de RNA debe ser interpretada como una presunción de que dado el asunto esa sería la RNA que estaría operando.

El mecanismo de *reclamaciones* de los Estados en la CMC ha sido menos utilizado. En el período analizado (1995-2001) sólo ha habido 12 reclamaciones. Argentina realizó 8 reclamaciones: cuatro a Uruguay, dos a Brasil, una a Brasil y Paraguay, y una a Brasil y Uruguay. Brasil realizó tres reclamaciones: dos a Argentina y una a Paraguay. Paraguay empleó el instrumento una sola vez con Brasil y Uruguay no lo ha utilizado. La mitad de los sectores involucrados en las reclamaciones son los agroalimentarios. Los asuntos reclamados de acuerdo al tipo de RNA se vinculan a: discriminación fiscal; registro de productos; preferencia arancelaria; derechos específicos; prohibiciones de importar.

Se analizó el uso del mecanismo de solución de *controversias* de acuerdo al Protocolo de Brasilia (PB). El período que abarca el listado es entre 1995 y marzo del año 2001. Se observa que ha habido 15 controversias en el marco del PB, de las cuales 3 han culminado con un laudo arbitral. Actualmente hay 7 controversias que se encuentran inconclusas. Los asuntos relacionados a las controversias han sido variados. Se destacan los problemas propios de la integración económica (aplicación de la preferencia, internalización de normas, régimen de origen) y las normas técnicas asociadas al comercio (estándares y registros). El país que más usó el mecanismo fue nuevamente la Argentina, 8 de las 15 controversias las realizó este país. Uruguay lo empleó

4 oportunidades y Brasil lo hizo en 3. Si bien en los últimos años el mecanismo de solución de controversias se viene aplicando incluso más que el sistema de reclamaciones, su utilidad como instrumento de resolución de los contenciosos comerciales aún es limitada.

CUADRO 3. Consultas a la CCM por tipo de RNA y sector, período 1995-2001

RNA	Tipo	AA	MM	Todos	MP	Química	Textiles	Servicios	Sin	Total
									dato	
Barreras técnicas	v	48	6	3	2	3	3	2	4	71
Discriminación fiscal.....	ii	28	3	13	3	1		1	5	54
Preferencia arancelaria.....	vi	10	20	2	5	9	2		4	52
Licencia de importación	i	5	6	3	4	4	1			23
Prohibición.....	i	8	3		2	2				15
Antidumping.....	ii		10	3					1	14
Régimen de origen	vi	1	3	3		4			2	13
Financiación importaciones	ii	1	1	1	1	1	4			9
Impuestos Exportación	ii	4			2		1	1	1	9
Valoración aduanera	iv	1		4			2		2	9
Procedimientos Aduaneros	iv	1		1	1	1	3		1	8
Otras.....		3	1	1		2				7
Registro.....	v	4			1	2				7
Nomenclatura	iv	1	1		2	2				6
Subsidios Exportaciones.....	ii			5	1					6
Derechos Específicos.....	ii	1		3	1					5
Precios administrados.....	ii	4	1							5
RC Exportaciones	i	2			1				1	4
Visado consular.....	iv			3			1			4
Compras públicas	iii	1	1					1		3
RC Importaciones	i	1	1			1				3
Salvaguardias.....	ii				1					1
Sin datos		39	7	2	14	7	2	4	18	93
Total general.....		163	64	47	41	39	19	9	39	421

donde: AA- agroalimentos; MM- metalmecánica; RC- restricciones cuantitativas.

FUENTE: Elaboración propia basada en Actas del GMC y de la CCM.

b) *Percepción de las RNA por parte de los exportadores*¹

El análisis de los contenciosos se complementa con el estudio de la percepción de las RNA que enfrentan los exportadores. Se supone que estos

¹ Esta sección está basada en una investigación previa sobre RNA en el MERCOSUR (ver Berlinski *et al.*, 2000). La investigación no incluyó el caso de Paraguay.

actores económicos son los que tienen incentivos para brindar información sobre el fenómeno, al verse potencialmente perjudicados por la acción de las RNA. Esta perspectiva analítica es parcial si se aplica a un solo país pero permite tener una perspectiva global si se incorporan los otros países miembros del MERCOSUR. Se analizaron dos canastas de productos, una perteneciente a sectores agroalimentarios y otra a sectores de manufacturados.

En los *sectores agroalimentarios* se incluyeron tres productos: *arroz, lácteos y pollos*. Las *exportaciones de arroz de la Argentina a Brasil* se han visto afectadas por las siguientes RNA: tipificación y control de productos en frontera; licencias y guías; certificados fitosanitarios, demoras o incumplimiento de acuerdos; abandono de intentos de medidas de reciprocidad o reconocimiento mutuo; otras demoras en fronteras, y en general prácticas restrictivas discrecionales. En el caso de los *lácteos* se consideraron las *corrientes exportadoras de Argentina y Uruguay a Brasil*. Las RNA afectan principalmente a la leche fluida larga vida y a la leche en polvo. Las restricciones que se verifican son muchas: licencias de importación; requisitos por el producto y de etiquetado; inspección previa a la expedición; trámites aduaneros excesivos; compras gubernamentales; barreras administrativas; regulaciones técnicas sanitarias y fitosanitarias; certificación de origen. Según los exportadores de Uruguay los costos de certificación, distribución, marketing y financieros han sido relevantes para ingresar en el mercado. Algunos requisitos administrativos actúan como primera barrera a la entrada pero luego desaparecen o son necesarias modificaciones menores. Otras RNA se constituyen en barreras permanentes. En el caso de este mercado se señala que las licencias no automáticas de importación son la principal RNA. Además ha habido dificultades con algunos impuestos domésticos que han sido usados a nivel de Estado en forma discriminatoria con los productos importados. Para las *exportaciones de pollos de Brasil a la Argentina* se verifican RNA asociadas al empleo de certificaciones sanitarias, que por ciertos períodos pueden reducir el comercio sustancialmente. Otra traba observada se debe a que los exportadores brasileños fueron acusados de vender al mercado argentino a precios menores que los aplicados en el mercado interno (dumping).

En los *sectores manufactureros* se analizaron los siguientes productos: industria química (productos fitosanitarios, fertilizantes biológicos, neu-máticos), insumos (laminados de acero y papel) y manufacturas con destino al consumo final (calzado). En materia de *fitosanitarios* se verifica un bloqueo de *exportaciones argentinas a Brasil* por no poder registrar el producto argentino para la circulación en el otro mercado. Sin embargo, las empresas argentinas pueden vender a Brasil procesando idénticos productos para empresas que los tienen registrados en este mercado. Formalmente el bloqueo está en: la no armonización de registros; la no derogación de un decreto reglamentario brasileño que impone condiciones

improcedentes para el registro de productos similares; y los productos incluidos para la libre circulación de bienes excluyen específicamente a los de las firmas argentinas. En este sector se sostiene que las resoluciones a nivel del MERCOSUR han aportado soluciones provisorias. Se afirma que lo definitivo sería armonizar los cuatro registros nacionales en la forma que corresponde a la naturaleza de la situación de los productos similares en todo el mundo, por ejemplo según está definido por algunos organismos internacionales (FAO).

El tema central de las *exportaciones de Argentina de fertilizantes biológicos* (inoculantes) a Brasil es el tratamiento discriminatorio en los registros en relación al proveedor nacional. Existe una exigencia de registro por partida, de productos importados por Brasil, frente a registros por cinco años para productores localizados en ese país. A nivel del MERCOSUR se estableció una igualdad de trato para el producto local o importado en cualquier país del MERCOSUR (Res. GMC 28/98), pero ha habido problemas con la aplicación y la internalización de esta resolución. La solución, por ahora estable de registro rápido, no cambia la exigencia de registro por partida, aunque ahora de hecho se transformó en una partida anual consolidada. El criterio parece aún reversible con una comunicación interna que afecte nuevamente los procedimientos, respecto de acuerdos de buena fe en el paso de la frontera y las comunicaciones sobre libertad de acceso recibidas de Brasilia. Se trata de un caso formalmente no resuelto pero con soluciones *ad hoc*. Argentina mantiene en la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) la insistencia en la derogación de la exigencia de un registro por partida y en la internalización de las resoluciones del MERCOSUR.

Para las *exportaciones de neumáticos de Argentina a Brasil* los problemas de restricciones técnicas en principio están muy acotados por existir acuerdos que establecen los requisitos técnicos para neumáticos, aros y válvulas. Los reglamentos técnicos son claros, la diferencia está en los procedimientos de homologación y de ellos se desprenden exigencias que Brasil impone a las empresas argentinas. Los requisitos son onerosos y sin justificación. Por ejemplo, los de aceptar y financiar inspecciones brasileñas para evaluar el nivel de ingeniería de desarrollo de las empresas argentinas. Estas empresas tienen procedimientos y productos aprobados y monitoreados por países europeos, pero eso no impide al sistema regulatorio brasileño exigir su propia certificación tanto del laboratorio de ensayos como también de la oficina de ingeniería que aporta la tecnología para el producto. La certificación europea salva inconvenientes pero sólo al evitar el viaje de un técnico brasileño para certificar el ensayo de cada producto. Si bien estos obstáculos no parecen ser un factor que pueda eliminar al comercio, sin embargo aumentan sus costos. Argentina no aplica iguales exigencias con sus importaciones aunque en rigor están previstas desde 1985: En síntesis, el problema parece concretarse en los procedimientos que cada país impone a su manera

para asegurarse el cumplimiento del reglamento y/o de las normas citadas: validez, reconocimiento de certificaciones de terceros, exigencias de certificación de funciones técnicas locales (en la planta argentina) por las que el procedimiento europeo no indaga.

En las *exportaciones de Brasil a Argentina en laminados de acero* se exige que los productos destinados a la construcción civil lleven el sello IRAM (Instituto Argentino de Normalización) otorgado a productos que cumplan condiciones de seguridad. Ello implica un arancel adicional por empresa exportadora más el pago de gastos de viaje y estadías de técnicos argentinos que visitan las empresas brasileñas cada tres meses. Las barreras referentes a laminados planos señaladas por empresas brasileñas fueron la apertura de dos procesos antidumping y la aprobación de un Programa de Especialización Industrial, que implica que una empresa argentina exportadora puede a su vez importar bienes para su mercado interno con aranceles del 2%. En el caso específico de laminados en caliente el proceso antidumping se abrió en enero de 1999, afectando a un segmento de chapas gruesas que representan 21% de las ventas brasileñas a Argentina y que coinciden con el tramo de producción argentina de las mismas. Allí se fijó un precio FOB mínimo sustancialmente superior al fijado en un proceso similar realizado en EE. UU. Finalmente los exportadores brasileños consideraron restrictiva la licencia previa de importación. La aduana argentina la expide con un método diferente al de otros países a los que exporta Brasil que también la exigen.

Las principales restricciones de los *exportadores de papel de Uruguay para vender al MERCOSUR* se encuentran en los costos que implican los trámites aduaneros excesivos, las regulaciones al transporte regional y las demoras en frontera. Otra dificultad permanente percibida por los exportadores es la exigencia de certificados de origen. En el caso de Argentina, se menciona como de mayor importancia la exigencia del adelanto de los impuestos al valor agregado y a las ganancias, lo que coloca a los exportadores regionales en condiciones desiguales respecto a los proveedores locales. Ocasionalmente, las empresas uruguayas han enfrentado otras trabas a sus exportaciones como son las licencias de importación, la vigilancia de importaciones o restricciones que operan a través de mecanismos financieros. Si bien las empresas perciben que esas trabas sobre las importaciones impuestas por sus socios del MERCOSUR tuvieron un impacto negativo sobre sus ventas, evalúan que su desmantelamiento no ha tenido gran incidencia sobre sus estrategias empresariales y que tuvieron una influencia limitada sobre los costos de la empresa.

Desde 1996 *Argentina* es el principal *mercado externo para calzado brasileño*. Las tres cuartas partes de lo que Brasil exporta al MERCOSUR se orienta a Argentina. A mediados de 1999 Argentina definió nuevas reglas de control comercial de los calzados con base en el Código de Defensa del Consumidor. Se exige que tanto los fabricantes argentinos como los impor-

tadores de todo tipo de calzado colocaran etiquetas con información sobre el material utilizado, el modelo y la identificación de la empresa importadora, productora/exportadora, y el país de origen de la última. Además, se requirió a los fabricantes un certificado de veracidad de las informaciones a gestionarse ante el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) de Argentina. Las empresas entrevistadas en Brasil manifiestan que el INTI carece de estructuras para responder rápidamente a los requerimientos mencionados respecto a las etiquetas. El gobierno argentino ha determinado que para realizar la gestión de la licencia previa se puedan aceptar las constancias de iniciación del trámite referente a las etiquetas, pero esa medida tiene validez limitada. En las licencias de importación, el problema es la falta de proporción entre el tiempo de emisión y el período de validez de las mismas. Los empresarios de ambos países, sin anuencia de los respectivos gobiernos, acordaron una programación privada de las exportaciones al mercado argentino hasta junio del 2000. Los entrevistados mencionaron también la exigencia argentina de inspección previa al embarque, en la que el gobierno argentino certifica a empresas para verificar en el propio establecimiento exportador, las características y la calidad del producto a ser exportado.

c) *Costos de protección de las RNA*

Los costos de la protección originados en RNA no son sencillos de medir. Un procedimiento convencional consiste en emplear una metodología similar a la que se utiliza en el caso del análisis del costo de un arancel a las importaciones. El problema se reduce a estimar cuál es el arancel equivalente a las importaciones que es capaz de reproducir los efectos que las RNA tienen sobre los precios domésticos, la asignación en el consumo, en la producción y por lo tanto en el comercio. El ejercicio que se propone es eliminar las RNA y encontrar un nuevo equilibrio de precios y cantidades libre de distorsiones al comercio. Existen efectos relevantes de las RNA que el marco teórico seleccionado no permite analizar. Por ejemplo, el contexto de incertidumbre que genera la potencial aplicación de una RNA y la influencia que este fenómeno tiene en las decisiones de precios y cantidades de los agentes. El exportador enfrenta una incertidumbre respecto de cuál es la demanda en el otro mercado, en función que la RNA esté presente o no. Otro problema está vinculado con el tipo de RNA que se aplica. En las restricciones cuantitativas o en aquellas que implican una influencia directa sobre los precios domésticos, el empleo de una tarifa equivalente resulta un método adecuado. Sin embargo, existen otros tipos de barreras como son las barreras técnicas al comercio que en la práctica funcionan como una RNA cuyos efectos no son adecuadamente medidos con esta metodología convencional.

Una primera aproximación para estimar los costos de la protección es aplicar un *modelo computable de equilibrio parcial*². En las estimaciones que se presentan existen sólo dos mercados: el del bien doméstico abastecido por los productores nacionales y el del bien importado abastecido por los exportadores regionales.

Se trata de determinar el *efecto sobre el comercio* que tendría una *liberalización total de las RNA*. Se simula el equilibrio en los dos mercados (el del sustituto doméstico del bien importado y del bien importado) cuando la tarifa equivalente es cero. Para ello se identifican los cambios en las cantidades consumidas y los precios en ambos mercados (doméstico y el del bien importado). Se parte de una situación de equilibrio inicial en que los precios son tales que la oferta es igual a la demanda en ambos mercados. Cuando se eliminan las RNA disminuye el precio de los productos importados y aumentan las importaciones (elasticidad precio de la demanda de importaciones). Los bienes domésticos se ven sustituidos por los importados y en consecuencia se produce una disminución de la demanda de bienes domésticos (elasticidad cruzada de la demanda del bien doméstico). Se establece un nuevo equilibrio con una caída del consumo y de los precios del bien doméstico. La caída del precio del bien doméstico conduce a una disminución de la demanda del bien importable (elasticidad cruzada de la demanda del bien importado). Se establece un nuevo equilibrio en el cual el consumo y el precio del bien doméstico disminuyeron y aumentó el consumo de bien importado en tanto su precio se redujo. En el mercado del bien importado pueden darse dos situaciones: sin efectos términos del intercambio y con efectos términos del intercambio. La eliminación de las RNA genera un nuevo equilibrio en donde los precios de ambas variedades (doméstica e importada) son menores, incrementándose la demanda por la variedad importada y reduciéndose la producción del bien doméstico. En el caso de país grande los precios para el exportador mejoran dado que los precios de importación (CIF) crecen. La magnitud de los efectos depende de una forma relevante de las participaciones iniciales en los mercados y de la elasticidad de sustitución entre bien importado y bien doméstico.

La liberalización de RNA afecta el *bienestar de los distintos actores involucrados*. Los consumidores del país importador mejoran por el doble efecto de la caída de los precios en los dos mercados y la expansión de la cantidad importada. Los productores domésticos del bien sustituto pierden, en tanto que los agentes domésticos importadores que se apropiaban de la renta asociada a la RNA también pierden. En el caso del país importador gran-

² Ver Hufbauer y Elliot (1994). El modelo supone mercados competitivos pero con sustitución imperfecta entre la variedad doméstica y la importada. Se supone que el producto importado regional y el del resto del mundo son sustitutos perfectos y el precio doméstico con AEC es mayor que el precio doméstico con RNA. En este caso se importaría todo de la región.

de los exportadores ganan dado que venden más a un mayor precio. Para el caso de un país pequeño no se produce ningún efecto sobre el precio al que la economía doméstica le compra al resto del mundo. Como es tradicional las medidas de política comercial además de los efectos eficiencia agregados tienen efectos distributivos entre países y al interior de éstos. En el caso del país doméstico se produce una transferencia de los productores y de los importadores que se apropian de la renta de la RNA hacia los consumidores cuando se eliminan las RNA. La economía doméstica ganará o perderá en función de la magnitud de los efectos eficiencia en el consumo en relación a la pérdida por el efecto sobre los términos del intercambio. Este último efecto identifica el conflicto distributivo entre países, dado que lo que pierde el importador es lo que gana el exportador, por vender a mejores precios cuando se remueven las RNA. La ganancia del exportador completa el incremento asociado a la mejora en la eficiencia en la producción del país exportador.

Las estimaciones que se refieren fueron realizadas en una investigación previa (ver Berlinski *et al.*, 2001). Se resumen los *resultados más significativos de los tres estudios nacionales* para Argentina (Berlinski y Soifer, 2001), Brasil (Kume, Anderson, de Oliveira Jr, 2001) y Uruguay (Vaillant, Terra y Pastori, 2001). A partir de estos trabajos se seleccionó una canasta de productos en los cuales se aplica la metodología elegida para medir los costos y beneficios de la eventual eliminación de las RNA que se identificaron en cada uno de los mercados. Los productos se seleccionaron en función de la calidad de la información recabada en la encuesta y en otras fuentes disponibles para aplicar la metodología adoptada.

Se analizaron *dos canastas de productos: agroalimentarios y manufacturados*. Para cada producto se determinó el valor de la tarifa equivalente y el tamaño del mercado (consumo aparente). La zona como un todo gana con la eliminación de las RNA. Sin embargo, se observa que los efectos eficiencia globales son de una magnitud varias veces menor en relación a los efectos distributivos asociados a la existencia de RNA (tamaño de la ganancia de los consumidores en relación a los efectos eficiencia). El anterior es un resultado clásico en los análisis de política comercial y justifica el estudio de la economía política del problema. La eliminación de RNA tiene como sectores favorecidos a los consumidores domésticos y luego a los exportadores regionales, en tanto que los productores sustitutivos de importaciones y los rentistas importadores se ven perjudicados. Una primera lectura de los resultados cuantitativos señala que si se consideran los resultados agregados los efectos en el bienestar de la eliminación de las RNA son reducidos (alrededor de un 1% del tamaño de mercado).

La sustitución de aranceles por RNA en el comercio regional implica perder un ingreso del gobierno (ingreso de los aranceles a las importaciones intrarregionales) y generar una renta privada (apropiada por importadores y/o exportadores). Esta renta puede ser acumulada dentro del conjunto de

las pérdidas sociales asociadas a este tipo de protección. Ésta es una de las conclusiones centrales de una antigua literatura sobre los costos de la protección (Bhagwati, Brecher y Srinivasan, 1984 y Krueger, 1974). En esta perspectiva se considera que las *rentas asociadas a las regulaciones de política comercial* generan incentivos para desarrollar actividades no productivas que tienen como objetivo apropiarse de las rentas que las regulaciones crean. Una aproximación usual para medir el tamaño de los recursos disipados en las actividades de persecución de rentas («rent-seeking activities») es a través de la magnitud del ingreso tarifario que el gobierno dejó de percibir por la aplicación de la RNA (Vousden, 1990).

Si la canasta de productos elegida para medir los costos de la protección fuera representativa del comercio regional, entonces esta visión agregada podría constituir una primera estimación del efecto global considerando sólo las influencias directas que el método de equilibrio parcial permite computar. Las ganancias por mejora de la eficiencia son de un 1,4% del consumo aparente, las ganancias que son atribuibles a las rentas que no se pierden por la eliminación de RNA alcanzan un 3,3% del consumo aparente, por lo que las ganancias totales se acercan a un 5% (ver cuadro 4).

CUADRO 4. *Resumen de efectos en el bienestar (% consumo aparente)*

	<i>Eficiencia</i>	<i>Ganancia por Rentas</i>	<i>Total</i>
País Importador	1,3	2,7	4,0
País Exportador	0,1	0,6	0,7
Total de la zona	1,4	3,3	4,7

FUENTE: Elaboración propia basada en Berlinski *et al.* (2001).

Para la estimación de los costos de la protección por RNA se realizó una comparación entre la situación en presencia de RNA en relación al bienestar que se alcanzaría con su eliminación total. Otro análisis complementario es conocer cómo cambian las ganancias y pérdidas de los distintos actores y países conforme la tarifa equivalente de las RNA *se van reduciendo gradualmente*. Por ejemplo, la simulación de un descenso gradual en la protección por RNA. Se realizó este análisis distinguiendo distintas hipótesis respecto a quién es el actor económico que se apropia de la renta del ingreso tarifario equivalente (tanto el componente doméstico como el originado en el efecto términos del intercambio). En el análisis estático se asumió que toda la renta asociada a la RNA se la apropia un rentista importador del país doméstico. Otro caso extremo es que sea el exportador quien se beneficia

de la existencia del sobreprecio doméstico asociado a la RNA, es lo que ocurriría en el caso de una restricción voluntaria a las exportaciones (el que restringe la cantidad comerciada es el exportador). Se simuló una caída de la tarifa equivalente de la RNA en tres casos de reparto de la renta asociada a la misma: toda la renta para la economía doméstica, mitad para la economía doméstica y mitad para la economía exportadora y toda la renta para la economía exportadora. Las variaciones en el bienestar de consumidores, productores y exportadores son simples. Mientras que los primeros y los últimos siempre mejoran con la liberalización del comercio, los productores domésticos empeoran. Parte importante del cambio está dado por un efecto distributivo desde los productores a los consumidores domésticos. La porción más importante de las variaciones en la renta de la restricción se debe a los efectos términos del intercambio. Éste es el tradicional efecto de abaratamiento de los bienes importados en un país grande que impone restricciones comerciales a las importaciones, contrae la demanda y reduce los precios a los que compra.

III. PROFUNDIZACIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

a) *Las barreras técnicas al comercio*³

Tanto a partir del inventario de RNA como del análisis basado en la percepción de los exportadores se verifica que los obstáculos al comercio derivados de diferencias en los estándares de productos y en las *regulaciones técnicas* entre los países miembros de MERCOSUR son abundantes. Las barreras técnicas al comercio existen toda vez que un productor nacional tiene que alterar su producto para cumplir con regulaciones de otro país, o someter su producto a un test y certificación en el país importador. Las causas principales de estas barreras técnicas son las regulaciones técnicas obligatorias de los gobiernos, o los estándares que son voluntarios pero que pueden ser impuestos por instituciones no gubernamentales.

Según Stephenson (1997), *estándar*: es una especificación relativa a alguna característica de un producto o su proceso de producción y su cumplimiento es voluntario. También existen las regulaciones técnicas que son estándares que las autoridades imponen como obligatorios (en general por los gobiernos). Por último es conveniente distinguir entre barreras técnicas regulatorias y barreras no-regulatorias. Estas últimas resultan de requerir al exportador que cumpla estándares nacionales relacionados con antecedentes históricos o tradición técnica, pueden ser obligatorias pero están fuera de

³ Esta subsección está basada en un artículo inédito de Berlinski, 2001.

la política regulatoria. Las regulaciones técnicas mandatorias corresponderían a diferencias en requerimientos mínimos de salud, seguridad, medio ambiente, etc., mientras que las no-regulatorias podrían estar más relacionadas con test de calidad o performance.

Los estándares son regulaciones que surgen producto de la existencia de bienes públicos deseados por una comunidad, como son: condiciones de trabajo saludables, un medio ambiente limpio, alimentos seguros, máquinas confiables y compatibles, etc. El margen de armonización puede ir desde cero diferencia en las regulaciones nacionales (armonización completa) hasta márgenes más amplios de tolerancia. Cero margen ha sido implementado en casos muy específicos. Las reglas uniformes si no son acompañadas por una armonización de las instituciones, resultan en diferentes implementaciones y efectos (Leebron, 1997). Éste es un problema que se ha enfrentado en forma recurrente en el MERCOSUR tal cual lo ilustran algunos de los casos presentados en la sección anterior.

En general, en los procesos de *armonización* sólo se establece un mínimo regulatorio. El segundo aspecto es el del alcance. La armonización puede ser para productos específicos, industrias o un área de políticas. Muchas veces el alcance determina la coherencia y, por lo tanto, la validez normativa del reclamo de armonización. Si sólo se consideran algunos sectores este reclamo puede ser criticado. La armonización restringida puede generar importantes distorsiones comerciales.

Mucho de la armonización internacional y de la reducción de RNA se ha hecho dentro de los procesos de integración regional. Se ha probado que ha sido más fácil acordar sobre la convergencia de los objetivos de política en el área de los estándares, esencialmente en la elaboración de los acuerdos de reconocimiento mutuo, entre un reducido número de países que a nivel multilateral. El MERCOSUR es una oportunidad que los países tienen de avanzar en una integración profunda, alternativa que no está disponible en otras estrategias de liberalización comercial. El acuerdo en condiciones de reciprocidad con otras economías de un grado de desarrollo similar posibilita recorrer este camino. Sin embargo, hasta el presente las barreras técnicas al comercio han sido utilizadas con un fin proteccionista para contener el avance del comercio intrarregional.

Existen varios instrumentos que permiten *gestionar las diferencias en los estándares y en las barreras técnicas al comercio*. En primer término se encuentran los acuerdos de conformidad que ocupan un lugar importante dentro de los estándares pues implican que un producto puede ser usado en un mercado determinado. Respecto de los mismos existen cuatro etapas: i) la declaración del fabricante de la conformidad de la calidad del producto después del test interno; ii) el test de los productos, partes y materiales por parte de un laboratorio independiente a pedido del fabricante; iii) la certificación o evaluación formal de la conformidad del producto a cierto estándar por parte de una tercera parte objetiva; iv) el registro del «sistema de cali-

dad» por parte de una auditoría independiente que asegure un sistema de calidad del proceso de fabricación y de management que asegure un proceso consistente de calidad tanto en los procedimientos, entrenamiento y documentación. Cada una de estas etapas puede ser vista en tres niveles: la evaluación, la acreditación y el reconocimiento. En el otro extremo se encuentran los acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) que buscan reformas regulatorias en áreas de productos sujetos a una alta regulación gubernamental. Las lecciones que quedaron de los debates sobre el ARM entre EE. UU. y UE fueron: que el enfoque de la política comercial en Europa todavía sufre de la dinámica política del mercado interno; las negociaciones del MRA fueron costosas y llevaron mucho tiempo, especialmente porque se negoció un paquete completo (Wilson, 1997). Los acuerdos pueden hacerse menos costosos y largos si se hacen para cada sector. Es necesario la existencia de un comité común entre las agencias de regulación nacional y las de comercio, además es necesario un importante liderazgo político. Otro aspecto saliente es la importancia del apoyo de la industria para obtener éxito, especialmente para forzar a las agencias a cooperar con objetivos comerciales.

En los productos analizados donde las RNA se relacionaron detalladamente con la satisfacción de estándares nacionales obligatorios (barreras técnicas al comercio), los problemas más significativos estuvieron vinculados con la falta de información y experiencia, y con rezagos en obtener aprobación por parte de los organismos nacionales en el país de destino. También puede señalarse que las regulaciones de productos basados en recursos naturales tomaron más una característica nacional-regional debido a que se trata de industrias tradicionales de la zona. En contraste, otros sectores manufactureros son tomadoras de estándares a nivel internacional (*standard-takers*). En los primeros se ha identificado una competencia entre reglas y sistemas nacionales de regulación para las que se requeriría mayor tiempo de convergencia, mientras que en el segundo grupo la referencia es externa y los problemas están asociados a distintas prácticas de implementación doméstica. Los diversos casos sin solucionar o con soluciones *ad hoc* corresponden a la ausencia de un esfuerzo de armonización legislativa, de reconocimiento mutuo de instituciones certificadoras o de internalización nacional de normas MERCOSUR ya acordadas.

Los países en desarrollo son miembros de cuerpos de estandarización regionales y pueden realizar esfuerzos en este ámbito además del multilateral. En los acuerdos de integración regional el tratamiento de los estándares tomo características diferentes (Stephenson, 1997). En la hoy Unión Europea el proceso se realizó en una primera etapa producto por producto. Sólo cuando el Consejo aprobaba por unanimidad un proceso de armonización, el producto podía circular libremente en todos los países. Obviamente, este mecanismo era muy lento y costoso por lo que se decidió un cambio de rumbo a mediados de los ochenta. Se establecieron «requerimientos esenciales» para cada producto, por lo que el sistema pasó a ser uno basado en el reco-

nocimiento mutuo de estándares nacionales equivalentes (no necesariamente iguales). También se adoptó, respecto de los acuerdos de conformidad, un «enfoque global sobre certificaciones y test». El mismo recomendaba la adopción de estándares de control de calidad europeos y establecía las guías sobre cuándo y dónde debía hacerse el test y certificación de un producto. Respecto a terceros países, los productos de éstos deben cumplir con los requerimientos esenciales mínimos de la UE, pero el análisis se hace caso por caso.

En la *NAFTA* la armonización de regulaciones y estándares se basa en tratar de favorecer la mayor compatibilidad posible. Se preservó para cada país el establecimiento de los niveles de protección ambiental y de sanidad, aunque esto no puede ser usado para restringir el comercio manteniéndose los tratamientos nacionales y de nación más favorecida. La implementación corre por cuenta del Comité de medidas relativas a estándares, que está compuesto por representantes gubernamentales de cada uno de los países miembros. Se estableció además un Foro para facilitar la armonización de los estándares voluntarios. El trabajo en estos dos organismos ha resultado lento, en parte por la necesidad de fortalecer la infraestructura institucional mexicana. Respecto a los acuerdos de conformidad, el *NAFTA* utiliza el principio de «equivalencia», lo que no provee un reconocimiento mutuo completo. Por su parte, en la experiencia asiática coexisten dos acuerdos comerciales regionales que involucran a países en desarrollo: el *ASEAN* y el *APEC*. El primero lleva varios años pero recién en 1992 ha comenzado a funcionar como un área de libre comercio. El tema de la estandarización ha sido incluido en la agenda pero todavía no existen resultados visibles. El *APEC* es un acuerdo de regionalismo abierto que trata de reducir barreras comerciales y a la inversión, tanto en las economías del *APEC* como las que no pertenecen al agrupamiento. La responsabilidad en cuanto a aplicación de políticas en el *APEC* reside en un grupo de agentes gubernamentales de alto nivel. Este grupo propuso: la adopción de un marco sobre los estándares y los acuerdos de conformidad; la identificación de los sectores donde la armonización de estándares pueden reducir las distorsiones comerciales; el desarrollo de un modelo sobre acuerdos de reconocimiento mutuo; la identificación de los sectores donde los progresos de reconocimiento mutuo tendrían mayor valor; la aceptación de un principio de conformidad: «sometido a test una vez, aceptado en todas partes».

En el *MERCOSUR* el enfoque sobre estándares y acuerdos de conformidad se ha modelado principalmente siguiendo la experiencia europea. El cuerpo máximo del bloque es el Consejo de Mercado Común. En cuanto al comercio existe la Comisión de Comercio del *MERCOSUR*, del cual depende el Subgrupo encargado de definir las regulaciones técnicas. Asociado a éste existe el Comité de Estandarización compuesto por los cuerpos de estandarización de los países miembros. Entre sus objetivos están: la armonización de los estándares de los miembros, la armonización de la posición de

los miembros en las actividades de estandarización internacional y la promoción de sistemas de certificación y su reconocimiento mutuo. Pero sobre todo en las barreras técnicas al comercio el problema no termina con la identificación de las medidas a eliminar ni con la decisión regulatoria de las instituciones del MERCOSUR sino que es necesario la internalización posterior de las normas acordadas a nivel de la región.

b) *Hacia una liberalización de las RNA*

Un fenómeno característico de la década de los noventa fue la *regionalización de las exportaciones de los países del MERCOSUR*. Es posible llegar a esta conclusión analizando la dinámica del comercio global y del comercio intra-regional en la década de los noventa. Como en toda zona que se integra económicamente el comercio con los vecinos comienza a ocupar un lugar destacado. De igual modo, las RNA se han convertido en un objeto de negociación permanente en el interior de la ZLC, negociación que resulta más difícil que la de los aranceles debido a que son instrumentos menos transparentes. Profundizar la integración económica implica generar una disciplina clara en cuanto a las reglas de comercio al interior de la zona que, aunque no elimine totalmente, al menos tienda a reducir la capacidad de los países de apartarse del acuerdo de libre circulación. Para ello se requiere información sobre las RNA vigentes y en qué sectores y productos adquieren mayor influencia. Éste es un prerrequisito básico para poder iniciar un proceso de negociación comercial centrado en las RNA que afectan al comercio en el interior del MERCOSUR.

Muchas de las RNA vigentes surgen de motivos no comerciales *a priori*. Como por ejemplo las diferencias en las regulaciones domésticas. Si bien éste no es un fenómeno nuevo, adquiere especial importancia una vez que los aranceles se eliminan. De tal manera, diferencias tales como los estándares de productos y las distintas instituciones regulatorias pueden implicar políticas discriminatorias que implican un mayor costo en el acceso al mercado de un país vecino en relación al proveedor doméstico.

En este capítulo se ilustró sobre la relevancia que tienen las RNA en el intercambio regional. La revisión de los contenidos comerciales estableció una lista amplia de instrumentos comerciales con potencial impacto discriminatorio y determinó un conjunto de sectores en donde los mismos actúan. La percepción de los exportadores es clara respecto a la influencia gravitante de las RNA; incluso en los dos últimos años, tan afectados por eventos a nivel macroeconómico, como han sido los bruscos cambios en precios relativos consecuencia de la devaluación en Brasil. Los enfoques utilizados (inventario y percepciones) permitieron recabar información respecto a cuáles son los problemas centrales. Entre las RNA identificadas se destacan: las barreras técnicas al comercio, el uso discriminatorio de impuestos domésti-

cos, las dificultades en la obtención de las licencias previas de importación lo que constituye un mecanismo indirecto de cuotificar las cantidades importadas. En tal sentido, si bien mucho de la armonización internacional y de la reducción de barreras no arancelarias se ha hecho dentro de los procesos de integración regional, en este caso el progreso ha sido lento. Para superar la situación actual se requiere de una actitud negociadora creíble que incentive a los actores involucrados a encarar soluciones institucionales para desmantelar las restricciones vigentes.

Los *costos* que enfrenta el *exportador asociados a la presencia de RNA* son de dos tipos. Por un lado, aquellos que implican un costo fijo, independiente de la cantidad exportada. Estos costos operan como una barrera a la entrada que dificulta la existencia de corrientes comerciales de pequeña escala. En segundo lugar, se encuentran aquellas barreras que se disparan cuando las corrientes comerciales adquieren un cierto nivel de significación. Estas últimas adquieren distintas modalidades y en principio afectan al precio de exportación. En algunos casos extremos se convierten en prohibiciones que alientan una negociación entre las partes, resueltas por lo general con una restricción unilateral del exportador a un cierto umbral de participación de mercado. La presencia de volatilidad en la aparición de trabas genera costos adicionales e incrementa la incertidumbre respecto a la corriente comercial respectiva que se traduce en menores exportaciones en el futuro. Tanto las restricciones esporádicas no anticipadas en el sector de exportación como las soluciones *ad hoc* introducen incertidumbre, reducción de exportaciones y aumento de los costos asociados a las RNA.

En el comportamiento de las RNA por tipo de producto se observan ciertas regularidades que corresponde destacar. En el caso del comercio en *sectores agroalimentarios* intensivos en recursos naturales y basados en ventajas comparativas convencionales se utiliza una gran variedad de tipos de RNA. En estos sectores, en donde se conjetura que el tamaño de la ventaja del exportador es mayor, los grupos domésticos presionan y obtienen como respuesta una batería de medidas que tienen como objeto frenar o incluso hacer retroceder al comercio. Si bien en este caso las barreras técnicas se emplean ampliamente, las mismas se combinan con todo otro tipo de medidas restrictivas. En el otro extremo están las *manufacturas* que se exportan basadas en un patrón de tipo intraindustrial basado en economías de escala. En estos casos, las barreras técnicas al comercio ocupan un lugar importante. Los estudios de casos evidencian que a este nivel la profundidad de los acuerdos regionales es insuficiente y que el grado de implementación de los mismos es aún peor.

A pesar de que la metodología para el estudio de los *efectos de las RNA* es sencilla, los requerimientos de información a nivel de producto son abundantes. Sólo se pudo hacer el ejercicio de medida de los efectos para una canasta de siete productos y en forma aproximada con el solo objetivo de ilustrar en forma cualitativa los resultados a los que se llegó. Este tipo de estudios

son necesarios para lograr ordenar la jerarquía relativa de los problemas que se enfrentan y poder concentrar los esfuerzos de la negociación allí donde las distorsiones son mayores.

La evaluación cuantitativa sobre el *efecto en el bienestar* de la eliminación de las RNA muestran que los resultados agregados son poco importantes. Predominan los efectos distributivos entre los distintos actores involucrados. Sin embargo, la sustitución de aranceles por RNA en el comercio regional implica perder un ingreso del gobierno y generar una renta privada (apropiada para importadores y/o exportadores). Como ya se vio, este ingreso debe ser acumulado dentro del conjunto de las pérdidas sociales asociadas a este tipo de protección. El nuevo estadio de la integración, sin aranceles y con RNA, es peor que si se hubiera llegado al mismo nivel de comercio empleando un sistema de preferencias arancelarias recíprocas y parciales, que otorguen las protecciones que los equilibrios políticos domésticos demandan a cada gobierno. Por otra parte, si se tuviera éxito en establecer un programa de eliminación de RNA, las ganancias potenciales de la profundización de la integración eliminando RNA podrían ser mayores que las que se obtuvieron únicamente eliminando aranceles.

Las distintas formas del comercio administrado consecuencia de la existencia de RNA reales o potenciales siempre buscan encontrar arreglos mercantilistas entre importadores y exportadores que implican alguna forma de reparto del ingreso tarifario (y del mercado en cuestión). En este sentido, la existencia de distintas formas de mecanismos de protección no arancelario facilitan los acuerdos colusivos en los mercados oligopólicos acercando los precios domésticos a los precios monopólicos. Es éste otro grave peligro de la sustitución generalizada de aranceles a las importaciones por RNA. Por este motivo, es necesario vincular los temas de política de competencia a escala regional con la aplicación de RNA en el comercio intrarregional.

Construir una *zona de libre comercio* y luego llenarla de RNA no parece una medida adecuada de política para ninguno de los países que la integran. Para profundizar en el proceso de integración es necesario generar un nuevo instrumento que dé una señal clara al sector privado respecto al rol que tendrán en el futuro las RNA en el comercio regional. El proceso requiere como condición necesaria una actitud transparente de los países al negociar. La única forma de lograr alcanzar la transparencia es idear un mecanismo que genere los incentivos para que la información esté disponible en forma oportuna. Es una precondición idear un sistema de registro más riguroso a los efectos de darle realismo a la negociación sobre RNA. Por otra parte, el grado de compromiso político que los países deben tener con el acuerdo comercial, para poder avanzar en la liberalización comercial de las RNA, es al menos tan exigente como el que fue necesario para construir la ZLC arancelaria actual. El problema estratégico que está planteado es cómo lograr alcanzar un equilibrio cooperativo en el juego de protección con RNA que enfrentan los países. La situación actual de

desvío y represalias en materia de RNA es un equilibrio bajo en el cual todos los países pierden.

El instrumento buscado podría ser un *programa de liberalización de RNA* sobre el cual generar un compromiso político fuerte en torno al cual los gobiernos se comprometan. Luego de la información sería necesario continuar con una tipología de instrumentos y una estrategia de gestión de cada uno de ellos. En un primer nivel se encuentran aquellas medidas que los países se prohíben hacer entre sí, por implicar algo estrictamente contrario al libre comercio acordado en la zona. Por ejemplo, éste es el caso de los impuestos domésticos aplicados en forma discriminatoria o el uso del canal morado para manipular la valoración en aduana de los productos. En segundo lugar, se encuentran un conjunto de medidas que requieren un proceso de armonización no sólo a nivel de los acuerdos, sino en la implementación concreta de las normas. En tercer término, a nivel específico de las barreras técnicas al comercio podría avanzarse con el concepto de acuerdos de conformidad y de reconocimiento mutuo de distintas instituciones domésticas responsables del control de los productos. Finalmente, es necesario establecer un conjunto de aspectos normativos que los países desean mantener diferenciados y que en forma transparente le declaran al resto de los socios su existencia.

Dado que la eliminación de las RNA es una meta difícil de alcanzar en un horizonte cercano de tiempo, es natural conjeturar que los contenciosos comerciales seguirán generándose en el interior de la zona. Por este motivo, se requiere de mecanismos creíbles y ágiles para resolver estos asuntos. Si bien el MERCOSUR ha sido relativamente lento en avanzar al primer nivel de control de las RNA, logró montar un sistema de consultas, reclamaciones y controversias que a pesar de las dificultades ha funcionado. Es necesario profundizar los compromisos a este nivel y lograr que el sistema de controversias funcione más ágilmente para ir construyendo una jurisprudencia en el MERCOSUR respecto al tratamiento de las distintas RNA que se van aplicando.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, K. y H. Norheim (1993), «From imperial to regional trade preferences: its effect on Europe's Intra and Extra-Regional Trade», *Weltwirtschaftliches Archiv*, 129(1): 78-101.
- Bhagwati, J., R. Brecher y Srinivasan (1984), «DUP activities and economic theory», *European Economic Review*, 24, 291-307.
- Berlinski, J. (2001), «Barreras técnicas al comercio», Instituto T. DiTella, Mimeo.
- Berlinski, Julio *et al.* (2001), *Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR*, Red MERCOSUR, Siglo XXI de Argentina Editores.
- Berlinski, Julio y Ricardo J. Soifer (2001), «El caso argentino» en *Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR*, Red MERCOSUR, Siglo XXI de Argentina Editores.

- Berlinski, J. y R. Soifer (2000), «Evaluación de restricciones al comercio interno del MERCOSUR (Una perspectiva desde la Argentina)», Instituto T. Di Tella, Noviembre.
- Casella, A. (1997), «Free trade and evolving standards», en J. Bhagwati y R. E. Hudec (Eds.), *Fair trade and harmonization, Prerequisites for free trade?*, Volumen 1. MIT Press.
- Feenstra, Robert C. (2000), «World Trade Flows, 1980-1997, with Production and Tariff Data», Center for International Data, Institute of Governmental Affairs, University of California, Davis, and National Bureau of Economic Research.
- Hufbauer, G. C. y K. A. Elliott (1994), «Measuring the cost of protection in the United States», Institute of International Economics.
- Kume, Honorio, Patrícia Anderson, Márcio de Oliveira Jr., (2001), «El caso Brasil» en *Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR*, Red MERCOSUR, Siglo XXI de Argentina Editores.
- Krueger, A. (1974), «The political economy of the rent seeking society», *American Economy Review*, 64, no 3: 291-303.
- Stephenson, S. M. (1997), «Standards, conformity agreements and developing countries», The World Bank.
- Vaillant, Marcel, Inés Terra y Héctor Pastori (2001), «El caso uruguayo» en *Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR*, Red MERCOSUR, Siglo XXI de de Argentina Editores.
- Vousden, Neil (1990), «The economics of trade protection», Cambridge University Press, USA.
- Wilson, J. S. (1997), «The economic benefits of removing technical barriers and regulations. The MRA's and other models of trade facilitation», *III*.