



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado





Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL - MERCOSUR

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Restricciones no arancelarias al comercio en el
MERCOSUR: propuesta de mecanismo para su
eliminación

AUTOR: AMÉLIA REGINA MUSSI GABRIEL TEIXEIRA

TUTOR: SANDRA C. NEGRO

Dedicatoria

Esta tesis se la dedico a mi hijo, João Miguel.

Agradecimientos

Expreso mis agradecimientos sinceros a Dios, a mi esposo, Leandro, por su respaldo, y a quienes siempre estuvieron apoyándome incondicionalmente: mi madre, Ivone, y mi hermana, Ivana.

Agradezco igualmente a mi tutora por su disponibilidad y confianza en mi trabajo, Dra. Sandra Negro. Y finalmente, al Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil, por hacer posible esta oportunidad de desarrollo y conocimiento.

Resumen

Junto con las reducciones de los aranceles de importación, fueron desarrolladas las llamadas restricciones no arancelarias al comercio (RNA). En el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), cuando hay una queja acerca del uso de una RNA, generalmente los países solucionan el problema a través de negociaciones bilaterales. A menudo hay un intercambio de acusaciones entre países, causando un desgaste político. Para paliar esta situación, se sugiere la creación de un mecanismo técnico y específico para la identificación y tratamiento de las RNA en el comercio entre los países del bloque. Para desarrollar el trabajo, se hará uso del derecho comparado y se consultó a especialistas con el objetivo de recabar sus opiniones sobre cómo creen que estos mecanismos deberían ser. Fue constatado que algunos países adoptan mecanismos institucionales de revisión que buscan monitorear la evolución de las RNA en sus principales mercados de exportación. De manera similar, el mecanismo en el ámbito del MERCOSUR posibilitará que cada Estado Parte realice una investigación en caso de denuncia hecha por el sector privado nacional. Dicha investigación será coordinada por los expertos gubernamentales en temas de comercio exterior que recibirán la queja a través de una plataforma electrónica con interfaz con el sector privado. Una vez comprobados indicios de una RNA, cada Estado Parte, a través de su equipo técnico, elaborará una lista de RNA que será enviada al MERCOSUR que, solicitará a los Estados Partes que presenten comentarios acerca de las medidas apuntadas y que indiquen soluciones que tengan como objetivo reducir el número de medidas en dicha lista. Si las partes no logran esta reducción, será elaborada una lista única, separada por país, que será publicada en dichas plataformas electrónicas. A partir de este momento, se podrá dar continuidad a la investigación en el ámbito interno del país denunciante, siendo posible, al final del proceso, aplicar contramedidas contra el país infractor sin superar el valor del daño causado por la RNA. Este conjunto de acciones y herramientas, basados en principios tales como el debido proceso legal y la transparencia, proporcionarán al sector privado la garantía de que su reclamo sea analizado, además de tener a su disposición la información necesaria para conducir sus negocios con mayor previsibilidad. Simultáneamente, el MERCOSUR se fortalecerá en la medida en que se evitará el uso arbitrario de una RNA, buscando, en su lugar, profundizar la tan deseable integración regional.

Palabras clave: restricción no arancelaria; MERCOSUR; monitoreo; investigación.

ÍNDICE

1.	Introducción.....	6
1.1.	Presentación.....	6
1.2.	Descripción del tema/problema.....	6
1.3.	Relevancia.....	8
1.4.	Justificación.....	9
1.5.	Estructura del Trabajo Final de Maestría (TFM).....	10
2.	Planteamiento del tema/problema.....	11
2.1.	Formulación del tema/problema del TFM	11
2.2.	Objetivo general y objetivos específicos.....	11
2.3.	Hipótesis.....	12
3.	Marco teórico.....	12
4.	Metodología.....	14
5.	Hallazgos/desarrollo.....	16
5.1.	Las restricciones no arancelarias al comercio (RNA): contexto de su surgimiento, concepto y normativa.....	16
5.1.1.	Breve historia	16
5.1.2.	Regulación de las RNA en la OMC.....	20
5.1.3.	Principales RNA existentes y la dificultad de su delimitación	24
5.1.4.	El Sistema de Solución de Diferencias de la OMC para el tema de las RNA.....	29
5.1.5.	El papel desarrollado por los Comités OTC y SPS de la OMC.....	33
5.2.	Las RNA en el contexto del MERCOSUR.....	35
5.2.1.	Aspectos normativos de las RNA en el MERCOSUR.....	35
5.2.2.	El proceso de consulta frente a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)..	38
5.2.3.	Intentos de eliminación de las RNA en el MERCOSUR y el porqué de su fracaso....	40
5.2.4.	El Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR.....	47
5.3.	El tratamiento de las RNA en los países del MERCOSUR.....	54

5.3.1. Argentina.....	55
5.3.2. Brasil.....	56
5.3.3. Uruguay.....	59
5.3.4. Paraguay.....	61
5.4. El tratamiento de las RNA en el derecho comparado.....	61
5.4.1. El caso de los Estados Unidos de América.....	62
5.4.2. El caso de la Unión Europea.....	68
5.5. Creación de un mecanismo de identificación y tratamiento de las RNA en el ámbito del MERCOSUR.....	74
6. Conclusiones.....	82
7. Referencias bibliográficas.....	87
7.1. Libros y artículos impresos.....	87
7.2. Artículos digitales.....	89
7.3. Informes y otros documentos.....	93
7.4. Sentencias.....	97
7.5. Legislación.....	98
8. Glosario.....	102

1. Introducción

1.1. Presentación

Junto con las reducciones de los aranceles de importación, fueron desarrolladas las llamadas restricciones no arancelarias al comercio (RNA), cada vez más sofisticadas. En el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), cuando hay una queja acerca del uso de una RNA, generalmente los países solucionan el problema a través de negociaciones bilaterales. A menudo hay un intercambio de acusaciones entre países, causando un desgaste político. Para paliar esta situación, se sugiere la creación de un mecanismo técnico y específico para la identificación y tratamiento de las RNA en el comercio entre los países del bloque.

Para desarrollar el trabajo, se hará uso del derecho comparado, a fin de conocer la forma en la que los países enfrentan este problema, y además, se consultará a autoridades y especialistas con el objetivo de recabar sus opiniones sobre los mecanismos actuales y sobre cómo creen que estos mecanismos deberían ser.

El objetivo es, por lo tanto, proponer soluciones para la eliminación de las RNA en el proceso de integración del MERCOSUR, y así, fortalecer el proceso de integración en curso.

1.2. Descripción del tema/problema

Con las negociaciones comerciales, que por lo general dan como resultado reducciones de los aranceles de importación, se desarrollaron nuevos dispositivos de política comercial para obstaculizar las importaciones: las llamadas restricciones no arancelarias al comercio (RNA). Algunas son legítimas y sirven para proteger el mercado nacional de productos que amenazan la salud animal y vegetal, entre otras razones. Otras son simples obstáculos al comercio, con el propósito de dificultar el acceso de mercancías importadas que puedan competir con un producto nacional o que puedan aumentar la salida de divisas de tal forma que afecte el equilibrio financiero del país.

Un ejemplo de restricción no arancelaria es la barrera técnica. De acuerdo con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), estas restricciones comerciales son las derivadas de la utilización de normas o reglamentos técnicos no transparentes o no basados en normas internacionalmente aceptadas.

Actualmente, cuando hay una discusión sobre la existencia de una RNA, los países del MERCOSUR tratan de resolver el problema a través de negociaciones bilaterales. En otras ocasiones, se lleva el tema a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). A menudo hay un intercambio de acusaciones entre países que causa un desgaste político e impide el avance de las negociaciones comerciales entre los socios del MERCOSUR.

Para mejorar esta situación, se sugiere la creación de un mecanismo técnico y específico para la identificación de las RNA ante las exportaciones de mercancías entre los países del MERCOSUR.

A partir de la autorización por parte del MERCOSUR, cada Estado Parte podrá instalar su propio mecanismo para la identificación y eliminación de las RNA al comercio, que tendrá una interfaz con el sistema MERCOSUR. Dicho mecanismo funcionará porque contará con herramientas de coerción más eficientes que los existentes en los foros de soluciones de controversias del MERCOSUR. Una vez comprobada la existencia de una RNA, y de no lograrse una solución mutuamente satisfactoria, el país estará autorizado a adoptar contramedidas que compensen el daño causado a partir del mantenimiento de la restricción. Será un sistema similar al existente para medidas antidumping, es decir, a partir de una denuncia, se hará una investigación que llevará a una decisión final. EUA y UE ya poseen un mecanismo parecido, como será demostrado en el presente trabajo.

La creación del nuevo instrumento proporcionará al interesado el derecho de petición ante un órgano técnico, y asegurará que su reclamo sea analizado con la garantía a la contradicción de las partes involucradas. El instrumento garantizará la transparencia y la participación de los interesados en todo el proceso, ya sea de la empresa o entidad comercial solicitante, o bien de los organismos gubernamentales responsables de la conducción de la política comercial del país investigador como así también los del país investigado.

Además, el establecimiento del mecanismo creará una base de información y garantizará que el tema sea tratado en el campo estrictamente técnico, reduciendo el desgaste político entre los países involucrados. Sin embargo, el sistema incluirá la posibilidad de que los mediadores lleguen a una solución consensuada en cualquier fase del procedimiento, lo cual dará como resultado la suspensión del procedimiento en curso.

Para lograr el estudio, se analizaron todas las iniciativas para tratar el tema que existen en el ámbito del MERCOSUR desde su creación, información obtenida en el sitio electrónico del bloque y en los Informes del MERCOSUR. Por último, fueron investigadas las estructuras actualmente existentes en los países del MERCOSUR que abordan el tema de las RNA, así como también fueron entrevistados algunos especialistas en el tema (entrevistas realizadas en

Brasil y Argentina, algunas presenciales, otras por teléfono o virtuales). Todos ellos emitieron sus opiniones, aunque no necesariamente coincidieron con la conclusión del presente trabajo.

Por el hecho de que Argentina, en 2016, pasó por alteraciones en su estructura institucional en relación a los temas de comercio exterior, no se obtuvo suficiente información sobre los trámites necesarios para el tema de las RNA, con excepción de los datos obtenidos informalmente gracias a algunos empleados del Ministerio de Producción del país. Es importante destacar también que hubo escasez de información en el caso de Venezuela, razón por la cual se optó por restringir la investigación a los socios originales del bloque, firmantes del Tratado de Asunción¹.

Finalmente, se agregaron las experiencias de los Estados Unidos de América y de la Unión Europea, información obtenida por medio de la Confederación Nacional de las Industrias de Brasil (CNI) y sitios oficiales.

1.3. Relevancia

Aunque el MERCOSUR es considerado una unión aduanera incompleta, en realidad ni siquiera se encuentra consolidado el proceso de formación de una zona de libre comercio, ya que no se completó la reducción arancelaria a cero por ciento en todas las mercancías, y tampoco hubo una eliminación de las RNA. Al contrario, las RNA parecen estar integradas o naturalizadas como parte del proceso (Gil, 2015).

Además, a medida que se multiplican las RNA entre los Estados Partes del MERCOSUR, se hace más lento el proceso de integración del bloque.

Es evidente que existe una gran dificultad en la identificación de estos obstáculos a las exportaciones, cada vez más sofisticados, quizás por la falta de un mecanismo técnico y específico que trate el tema.

En Brasil y Argentina, por ejemplo, algunos órganos están encargados de recibir las denuncias, otros las sistematizan y otros son responsables por su tratamiento político en los órganos regionales. Muchas quejas se pierden en este camino, otras avanzan a costa de represalias importantes, todo ello con un alto grado de desgaste político.

La creación de este nuevo instrumento le proporcionará al interesado el derecho de petición ante un órgano técnico, y esto asegurará que su reclamo sea analizado con la garantía

¹ Además, como hasta fines de 2016 este país no había adoptado el Acuerdo ACE-18 (Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica firmado entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, en el ámbito de la ALADI – Asociación Latino Americana de Integración), no pareció fundamental su participación en esta discusión. Bolivia, hasta aquel momento, no había sido formalmente incorporada al bloque.

a la contradicción entre las partes involucradas. La implementación del mecanismo traerá una mayor seguridad jurídica y transparencia en su conducción. Además, habrá una decisión final que determinará si la medida analizada es una RNA que no cumple con las disposiciones del MERCOSUR.

Para eso, se contará con una estructura formada por especialistas técnicos en el tema y también por mediadores desde la fase de consultas hasta el final del procedimiento, ya que una solución consensuada sería lo ideal en cualquier proceso de integración.

Cabe mencionar que en las disciplinas de la Maestría en Procesos de Integración Regional - MERCOSUR, fueron demostrados los métodos de soluciones de conflictos disponibles, con especial énfasis en los establecidos en el ámbito del MERCOSUR. La propuesta intenta evitar que se llegue a esta instancia especializando el tratamiento del tema, el cual pasaría a ser abordado rutinariamente por técnicos nacionales expertos en RNA.

Avanzar en este tema es fundamental para lograr una fluidez mínima del comercio entre los Estados Partes y para abrir el diálogo hacia una profundización en la integración productiva entre ellos.

En este sentido, como una forma de priorizar el problema de las RNA, la reciente Decisión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR (CMC) N° 23/15 determinó “instruir al Grupo Mercado Común a elaborar un “Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico”, con las siguientes prioridades: barreras arancelarias y no arancelarias, y medidas de efecto equivalente, medidas que afecten la competitividad relativa de los países, entre otras”.

Así es que la decisión de afrontar el problema está en la agenda del MERCOSUR. Una decisión firme en relación a las RNA será una declaración política frente al mundo, realizada por los principales países del MERCOSUR, que establezca la priorización de dicho proceso de integración regional.

1.4. Justificación

Desde la creación del MERCOSUR, las RNA fueron entendidas como instrumentos ilegítimos para el proceso de integración. Sin embargo, a medida que el MERCOSUR fue avanzando, dichas restricciones aumentaron. En realidad, se han ido “naturalizando” como parte del proceso.

La insatisfacción, tanto con los mecanismos de consultas regionales (en el ámbito de la CCM) como con el sistema de solución de controversias, hizo que la mayoría de los conflictos

fueran negociados de manera bilateral, perpetuándose un círculo vicioso entre la debilidad de aquellos instrumentos normativos regionales y la preferencia de los líderes nacionales por negociar las restricciones a nivel político.

Así es que las empresas cotidianamente se quejan de las RNA creadas por los países del MERCOSUR, o incluso mantenidas por ellos aún cuando ya ha habido una consulta entre países o una decisión arbitral para su eliminación, sin poder disponer de herramientas propias de coerción que eliminen dichas RNA o por lo menos, que impidan su avance.

Según lo expuesto anteriormente, parece importante demostrar que el MERCOSUR, institucionalmente, todavía no avanzó lo suficiente en la eliminación efectiva de las RNA aunque se haya logrado, o todavía se siga intentando, promover algunos avances. Quizás, la solución para el control efectivo de este problema, que hace años persigue al MERCOSUR, sea darles permiso a los Estados Partes para que hagan uso de mecanismos de monitoreo e investigación con algún margen de actuación cuando se detecta que una RNA viola la normativa que define el proceso de integración.

1.5. Estructura del Trabajo Final de Maestría (TFM)

Los primeros capítulos definen los conceptos e identifican la legislación vigente sobre el tema.

El capítulo 5.2 trata de la revisión de los mecanismos existentes o sugeridos para eliminar las RNA en el ámbito del MERCOSUR que no funcionaron en el pasado, a fin de comprender el porqué de su fracaso.

El capítulo 5.3 describe el mecanismo de identificación y eliminación de las restricciones comerciales no arancelarias existente en los países del MERCOSUR y los resultados obtenidos hasta el momento. A continuación, presenta también el mecanismo de identificación y eliminación de las restricciones comerciales no arancelarias existentes en los Estados Unidos de América y la Unión Europea, y los resultados obtenidos hasta el momento.

Finalmente, el último capítulo (5.4) sugiere un mecanismo de identificación y tratamiento de las RNA en el ámbito de los países del MERCOSUR, con una decisión final técnica que podrá autorizar a las autoridades nacionales a hacer uso de una contramedida en relación al país infractor.

2. Planteamiento del tema/problema

2.1. Formulación del tema/problema del TFM

¿Cómo reducir o eliminar las RNA existentes entre los Estados Partes del MERCOSUR sin que eso signifique el estancamiento del proceso de integración?

Para contestar esa pregunta, el presente estudio realizó investigaciones en la historia del MERCOSUR, ya que hubo algunos intentos de tratar esta cuestión de las restricciones, aunque sin mucho éxito. También se hizo necesario comprender cómo actúan internamente en este tema los Estados Partes en relación a otros países. Finalmente, se investigó el caso de los Estados Unidos de América y la Unión Europea, que avanzaron mucho en la búsqueda de soluciones al tema de las RNA.

2.2. Objetivo general y objetivos específicos

El trabajo tiene como objetivo general proponer un mecanismo para la identificación e investigación de las RNA a las exportaciones de bienes, entre los Estados Partes del MERCOSUR, tomando como base la experiencia vivida en el MERCOSUR y en cada Estado Parte del bloque, además de la experiencia en la Unión Europea y en los Estados Unidos de América.

Por lo tanto, el trabajo consiste en sugerir dicho mecanismo y demostrar por qué funcionaría en la eliminación de las RNA.

Para eso, además de definir los conceptos e identificar la legislación vigente sobre el tema, fue necesario:

- a) revisar los mecanismos sugeridos para eliminar las RNA en el ámbito del MERCOSUR que no funcionaron en el pasado, y comprender el porqué de su fracaso;
- b) entender el funcionamiento de los mecanismos existentes para la solución de controversias que están a disposición de los Estados Miembros del MERCOSUR a fin de comprender las razones de su debilidad, y
- c) estudiar el mecanismo de identificación y eliminación de las restricciones comerciales no arancelarias existente en el derecho comparado, específicamente en los Estados Partes del MERCOSUR, además de Estados Unidos de América y la Unión Europea, escuchando a algunas autoridades gubernamentales expertas en el tema.

Finalmente, se sugiere un mecanismo de identificación y tratamiento de las RNA en el ámbito de los países del MERCOSUR, con una decisión final técnica que les permitirá a las autoridades nacionales hacer uso de una contramedida en relación al país infractor.

2.3. Hipótesis

Si cada Estado Parte del MERCOSUR pudiera implementar su propio mecanismo para la identificación y eliminación de las RNA al comercio, dicho mecanismo funcionaría porque contaría con herramientas de coerción más eficientes que las existentes en los foros de soluciones de controversias del MERCOSUR.

Una vez comprobada la existencia de una RNA, el país estaría autorizado a adoptar contramedidas que compensaran el daño causado a partir del mantenimiento de la restricción. Sin embargo, se podría evitar esta instancia si los países llegaran a una solución consensuada.

3. Marco teórico

A continuación, se enumeran las RNA en el MERCOSUR y las opiniones acerca de su actual tratamiento, según académicos y entidades nacionales o internacionales:

Según Centurión López (2002):

“Las restricciones no arancelarias, como componente del acceso a los mercados, se vuelven cada vez más relevantes cuando los aranceles a la importación disminuyen y la región enfrenta una fuerte crisis económica. (...) Las RNA están definidas en el Anexo I del Tratado de Asunción. Otras definiciones más amplias las relacionan con todo impedimento que no sea un arancel. Puede tomar diversas formas: cuotas, restricciones voluntarias, normas técnicas, que afectan indirectamente el precio y el volumen de comercio. Pueden ser formales y no formales, en el sentido en que aparecen sin un respaldo legal. (...) Las RNA en muchos de los casos se caracterizan por la sorpresa de su aparición y la imposibilidad de cumplirlas en tiempo, también se caracterizan por la capacidad de regenerarse. Aun así, al tratar la empresa de recomponer la normalidad, se presentan largos y engorrosos procedimientos dilatorios de solución, que se aplican en forma discriminatoria según el país de origen con los consiguientes efectos negativos en los exportadores. Así por ejemplo en el proceso de integración las barreras aduaneras se convierten en verdaderos obstáculos al comercio intra-MERCOSUR que deben ser removidos para acelerar y profundizar la integración”. (pp. 2-4)

Sin duda, un tratamiento adecuado del tema de las RNA entre los integrantes de un bloque comercial es fundamental para que la integración avance. Aunque en el MERCOSUR el tema esté definido en su Tratado constitutivo y, de vez en cuando, haya habido iniciativas (normativas o jurisdiccionales) para su control o eliminación, en los hechos, el tema no fue solucionado y se mantiene como uno de los principales problemas existentes entre sus socios.

En este sentido, Perotti (2015), uno de los ideólogos del proyecto de creación de la Corte de Justicia del MERCOSUR, defendió la necesidad de creación de un mecanismo jurídico institucional que sustituirá la forma habitual de resolución de conflictos entre los países del MERCOSUR, especialmente en los temas de restricciones comerciales: “hemos dicho en varias oportunidades, en este mismo diario, que la diplomacia presidencial resulta un método inapropiado y errado para solucionar restricciones al comercio regional”.

Algunos de los Informes MERCOSUR advirtieron de los escasos avances en el tema de las RNA, aunque han surgido algunas propuestas de institucionalización de una solución al problema:

“En cuanto a las barreras y restricciones no arancelarias, el FCES² defendió las directrices de armonización o eliminación de las trabas a los flujos de comercio intrarregionales, apoyando el establecimiento de un mecanismo institucional de consulta y coordinación a ser accionado antes de la implementación de nuevas normas que puedan resultar en barreras no arancelarias³.

En conclusión, la experiencia reciente del MERCOSUR indica que es necesario acelerar la instrumentación de un cronograma para la conclusión del tratamiento de las medidas y restricciones no arancelarias, otorgando prioridad a aquellas que constituyen un obstáculo al comercio intrazona. Igualmente es importante que los Estados Parte adopten las medidas pertinentes para incorporar en sus ordenamientos jurídicos a los reglamentos técnicos armonizados. La falta de plazos perentorios y de sanciones por incumplimiento ha facilitado una fractura en la secuencia “armonización-implementación⁴.

Más allá de la negociación "integral" sobre RNA, en la práctica se han generado múltiples canales para tratar conflictos sobre medidas o procedimientos considerados como restricciones que afectan la libre circulación y acceso a los mercados de los socios: procedimientos bilaterales de naturaleza informal -como la comisión de monitoreo del comercio generada entre Argentina y Brasil-, el mecanismo de consultas en la Comisión de Comercio, los mecanismos para la solución de controversias previstos por el Protocolo de Brasilia, los Tribunales Ad Hoc, el Tribunal Permanente de Revisión, entre otros. (...) el tratamiento de este asunto llegó a ser causa central de dos Laudos Arbitrales en el MERCOSUR. (...) En la práctica, estos Laudos han tenido un acatamiento limitado, o fueron luego objeto de nuevas tensiones”⁵.

Según el Informe de la Confederación Nacional de las Industrias de Brasil (2014):

“Las barreras no arancelarias muchas veces son muy poco transparentes y más difíciles de ser identificadas. Así también es más difícil evaluar su legalidad ante las disciplinas aplicables. De una manera general, la OMC y las disciplinas regionales no prohíben ese tipo de medida. Por el contrario, algunas de esas barreras son, en principio, permitidas siempre que atiendan a objetivos legítimos, tales como la protección de la salud humana, de los consumidores o del medio ambiente, entre otros objetivos. Así es que la cuestión de la legalidad de las barreras no arancelarias está normalmente subordinada a una serie de principios vagamente definidos,

² Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR.

³ Informe MERCOSUR n° 2, enero-junio 1997, p. 29.

⁴ Informe MERCOSUR n° 3, julio-diciembre 1997, p. 23.

⁵ Informe MERCOSUR n° 14, 2008-2009, pp. 58-59.

tales como la ayuda científica, diferencias regulatorias legítimas o efectos adversos a los exportadores.

Este panorama más complejo llevó a algunas economías más orientadas hacia la exportación a implementar instrumentos legales y políticos que buscan identificar, evaluar la legalidad y, finalmente, eliminar las barreras impuestas por sus principales socios comerciales al comercio de bienes, servicios e inversiones. Aunque algunos países hayan adoptado mecanismos específicos para las barreras no arancelarias, gran parte de los miembros de la OMC todavía no diferencia entre barreras arancelarias y no arancelarias en sus mecanismos institucionales de acceso a los mercados”⁶.

Así es que, teniendo en cuenta que las reglas sobre las RNA en el ámbito de la OMC y del MERCOSUR son bastante débiles, algunos países avanzaron en el tema de las RNA, creando una herramienta legal y política con el objetivo de identificar, evaluar la legalidad y eliminar las RNA cuando se considera necesario. Sería importante que el MERCOSUR enfrentara este problema estableciendo herramientas eficientes para su real reducción o eliminación.

4. Metodología

Tabla 1- Metodología

Objetivo específico	Técnicas de recolección, análisis y procesamiento
Definir los conceptos e identificar la legislación vigente sobre el tema	Hacer uso de diversas fuentes de la literatura sobre el tema; Analizar la legislación vigente, laudos arbitrales e informes sobre las RNA en la OMC y MERCOSUR.
Revisar los mecanismos sugeridos para eliminar las RNA en el ámbito del MERCOSUR, que no funcionaron en el pasado, y comprender el porqué de su fracaso	Analizar los informes del MERCOSUR sobre RNA, las Actas públicas de las reuniones del MERCOSUR, especialmente las de la CCM y GMC, entre otras, con el propósito de identificar las iniciativas propuestas para enfrentar el tema y sus consecuencias.
Comprender el	Conocer el funcionamiento de los mecanismos institucionales

⁶ Informe CNI, 2014, pp. 3-4.

<p>funcionamiento de los mecanismos existentes de solución de controversias que están a disposición de los Estados Miembros del MERCOSUR a fin de comprender las razones de su debilidad, y</p>	<p>y jurídicos disponibles para los países del MERCOSUR en el tratamiento del tema de las RNA a través de documentos legales, actas y laudos arbitrales. Observar, en la medida de lo posible, el margen de éxito de estos mecanismos.</p>
<p>Estudiar el mecanismo de identificación y eliminación de las RNA existente en el derecho comparado, específicamente los Estados Partes del MERCOSUR, además de Estados Unidos de América y la Unión Europea, escuchando a algunas autoridades gubernamentales especialistas en el tema.</p>	<p>Conocer las estructuras administrativas que se ocupan del tema de las RNA en los países investigados y su relación con el sector privado a través de la información oficial disponible (páginas web oficiales, legislación y documentos disponibles) y conocer los resultados obtenidos cuando sea posible; Entrevistar a representantes de Brasil y Argentina, además de otros Estados Partes del MERCOSUR, con el fin de obtener la opinión de estas personas sobre los mecanismos actuales y como les parece que deberían modificarse para que funcionen⁷.</p>

El desarrollo de los objetivos específicos expuestos en la *tabla 1* posibilitó la madurez necesaria para poder elaborar y sugerir un mecanismo técnico del MERCOSUR para la

⁷ En el caso de Brasil, se entrevistó a los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (SECEX/MDIC), del Ministerio de Agricultura, del Instituto Nacional de Metrología, Calidad y Tecnología (IMMETRO/MDIC), además de representantes de las principales asociaciones industriales del país; en el caso de Argentina, se obtuvo información por parte de los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, del Ministerio de Producción y de representantes del sector privado especialistas en el tema (en este caso, se entrevistó al presidente de la ABECEB). En el caso de los demás Estados Partes del MERCOSUR, se realizaron entrevistas con representantes de las cancillerías de Uruguay y Paraguay en Buenos Aires.

identificación, procesamiento y decisión acerca de la existencia de una RNA a la exportación entre los socios del bloque.

5. Hallazgos/desarrollo

5.1. Las restricciones no arancelarias al comercio (RNA): contexto de su surgimiento, concepto y normativa

5.1.1. Breve historia

Las RNA existían mucho antes de la llegada del sistema multilateral de comercio, aunque las barreras arancelarias ocupaban gran espacio entre las políticas de comercio elegidas por las naciones para enfrentar la competencia internacional. Sin embargo, a medida que los países firmaban acuerdos comerciales con el objetivo de profundizar el comercio entre ellos, y reducían o eliminaban los aranceles practicados, las restricciones no arancelarias surgían como una forma de proteger a algún sector que demandara ayuda.

Para ilustrar la remota existencia de las RNA, Krugman (2012) cita las Restricciones Voluntarias de la Exportación (RVE) o Acuerdo de Restricción Voluntaria, un clásico de las RNA, que es una cuota al comercio impuesta por parte del país exportador en vez del país importador – el importador acepta adoptar la RVE para evitar otras restricciones comerciales (p. 211). Según Cuervo (2015), se usaron desde los años 50 del siglo XX hasta finales del mismo para textiles, calzado, acero, etc., y, a partir de 1981, para automóviles. Esta última fue una medida impuesta desde los Estados Unidos de América (EUA) y Europa a Japón para controlar las importaciones japonesas de autos hacia esos países. El Acuerdo Multifibras, por ejemplo, según Krugman (2012) fue un Acuerdo Voluntario de Exportación que afectó a más de un país, limitando las exportaciones textiles de 22 países hasta el año de 2005 (p. 211).

Según Pereira dos Santos (2015), desde 1948, cuando surgieron las primeras reglas multilaterales de competencia durante la elaboración de la Carta de La Habana⁸, que dio origen al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la discusión

⁸ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, celebrada en La Habana (Cuba) en 1947, adoptó la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio, que tenía por objeto el establecimiento de una organización multilateral de comercio. Por diversas razones, la Carta nunca entró en vigor. Así, se decidió transformar, con algunas adiciones, el capítulo sobre Política Comercial de la Carta de La Habana en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/prewto_legal_s.htm

sobre el proteccionismo estaba siendo retomada en todas las rondas de negociaciones del momento, lo cual demuestra la importancia y la sensibilidad del tema (p. 1). El tema de las RNA, específicamente, aparece a partir de la Ronda Kennedy (1964-1967), con las discusiones acerca de las medidas antidumping. Rápidamente el tema avanza con la Ronda de Tokio (1973-1979): de las negociaciones surgieron una serie de acuerdos sobre RNA, que en algunos casos interpretaban normas del GATT ya existentes y en otros abrían caminos enteramente nuevos. En la mayoría de los casos, sólo un número relativamente reducido de los miembros del GATT (principalmente países industrializados) se adhirieron a esos acuerdos⁹, denominados “códigos”, entre los que se destacan el Código de Licencias de Importación y el Código de Obstáculos Técnicos al Comercio¹⁰.

El Acuerdo OTC de la Ronda de Tokio se aplicaba a los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de conformidad en general, entre ellos las medidas dirigidas a proteger la inocuidad de los alimentos, la salud y la vida de las personas y de los animales, o para preservar los vegetales de los contaminantes, plagas y enfermedades. Estos últimos asuntos están actualmente sujetos a la disciplina del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), en el ámbito de la Ronda Uruguay¹¹.

La Ronda Uruguay (1986-1994) fue la última ronda finalizada hasta ahora y la que más temas abarcó. Sus resultados se encuentran vigentes hasta hoy en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Varias normas fueron resaltadas en lo que se refiere al uso de las RNA, en especial para acuerdos como el Acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), todos vigentes para sus miembros si se tiene en cuenta que el principio *single undertaking* determina que todas las normas en el ámbito de la OMC deben ser cumplidas por sus miembros.

Sin embargo, con el establecimiento del GATT y su sucesora, la OMC, no ha disminuido el atractivo del uso de las RNA, por el contrario, aumentó mientras que las restricciones tarifarias fueron substancialmente reducidas.

Según Bondarczuk (2015), desde entonces, “las barreras no arancelarias pasaron a ser la principal herramienta utilizada por los países para alcanzar la protección del mercado nacional. Los que buscaban la liberación del

⁹ https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm

¹⁰ https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/prewto_legal_s.htm

¹¹ Curso en línea OMC, Obstáculos técnicos al comercio en la OMC, modulo 3, p. 3. <https://ecampus.wto.org/course.asp>

comercio internacional pasaron, entonces, a buscar soluciones con el propósito de contener el avance de dichas barreras. Había una dificultad en identificar cuándo una medida que obstaculizaba el comercio internacional era una protección al comercio disfrazada y cuándo buscaba la legítima protección de la salud humana y animal” (p.5).

Es evidente que todos los países hacen uso de algún tipo de proteccionismo, aunque existan acuerdos firmados que lo restrinjan. Sobre eso, la OMC afirma que “hay pruebas empíricas que indican que cuando se limitan los aranceles mediante acuerdos internacionales aumenta el uso de MNA”¹².

Según Prazeres (2002), habiendo sido posible alcanzar una reducción de las barreras arancelarias, las barreras no arancelarias al comercio están siendo utilizadas con una frecuencia cada vez mayor justamente por su versatilidad y facilidad de ocultación en las excepciones existentes en las reglas internacionales, además de la dificultad de su comprobación (p. 61). Eso es evidente incluso estadísticamente porque la mayor transparencia a que están sujetas las barreras arancelarias en la OMC incentivó la diseminación de las barreras no arancelarias como instrumento de política comercial para los gobiernos que desean proteger su industria doméstica.

Así es que, según la OMC, específicamente en relación a las medidas OTC/MSF, el número de las notificaciones a la OMC y el número de países notificantes desde 1995 hasta 2010, demuestra que ambas series acusan tendencias ascendentes¹³. El informe 2012 de la OMC, acerca del tema de las RNA, concluye que las medidas OTC/MSF en particular, varían de un sector a otro pero son especialmente prevalentes en la agricultura, siendo cierto que “esta mayor incidencia se refleja en un aumento del número de preocupaciones comerciales específicas planteadas por los Miembros de la OMC en los Comités OTC y MSF”¹⁴.

En este contexto del aumento del uso de las RNA, se puede destacar el papel de las oleadas de “regionalismo” registradas en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, en especial la última más reciente, que inauguró un nuevo canal de normalización de las RNA, ya que el tema no avanzaba en el sistema multilateral y se mostraba imprescindible para que un proceso de integración productiva avanzara¹⁵.

¹² Informe OMC, 2012, p. 6. MNA significa medidas no arancelarias.

¹³ Informe OMC, 2012, p. 105.

¹⁴ Informe OMC, 2012, p. 8.

¹⁵ La primera oleada de regionalismo se produjo en los últimos años de la década de 1950 y en la década de 1960. La fuerza motriz que la impulsó fue el movimiento de integración continental en Europa, que comenzó con la formación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y que luego desembocó en la Comunidad Económica Europea en 1957, extendiéndose hacia el exterior, a través de una compleja red de acuerdos comerciales preferenciales no recíprocos. La segunda oleada de regionalismo comenzó aproximadamente a mediados de los años ochenta y se extendió hasta la década de 1990. Una vez más, el impulso de Europa para

Muchos de esos acuerdos fueron más allá de los tradicionales compromisos en materia de acceso a los mercados y abarcaron una serie de esferas nuevas: por ejemplo, derechos de propiedad intelectual, normas sobre productos, competencia y políticas en materia de inversión. Se puede atribuir esa evolución a varias razones, pero es indudable que la aparición de las redes de producción internacionales es una explicación convincente.

De cualquier manera, según defiende la OMC, los gobiernos necesitan formas coherentes de establecer políticas comerciales a nivel regional y multilateral, y esto significa que los Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP), muy presentes en la última ola de regionalismo anteriormente mencionada, y el sistema multilateral de comercio pueden complementarse recíprocamente, asegurando al mismo tiempo que las disciplinas multilaterales minimicen los efectos negativos de los ACP¹⁶.

Como ejemplo de eso, el Acuerdo Transpacífico, que disciplina el comercio entre Chile, México, Perú, Australia, Brunei, Canadá, Estados Unidos, Malasia, Japón, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam¹⁷, tiene como objetivo, además de aumentar el acceso a los mercados entre sus miembros por medio de la reducción de los aranceles de importación, establecer también los parámetros para una regulación más amplia, ya que dichos parámetros todavía no están reglados en el ámbito de la OMC. Se realizó la armonización y equivalencia entre las barreras técnicas existentes en los Estados Partes. Esto permitirá que los productores de los países del bloque que respeten el estándar establecido a nivel nacional puedan exportar a todos los socios, y se reducirán así los costos de adecuación a las exigencias de cada destino.

Según Vera Kansas y Carolina Muller (2015), hay una posibilidad de que las disposiciones acordadas en el Acuerdo Transpacífico se conviertan en una referencia para los futuros acuerdos de comercio, negociados por cualquier parte del Acuerdo Transpacífico con

ampliar y profundizar su integración económica fue un factor fundamental en el proceso. Como había ocurrido en la anterior oleada de regionalismo, la última tuvo un efecto de demostración, pues hubo grupos de países en desarrollo que dieron pasos para establecer y fortalecer sus propias agrupaciones regionales, como por ejemplo el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad Andina en el intento de crear un Mercado Común Latinoamericano más amplio y ambicioso, a imagen y semejanza de los proyectos pancontinentales de América del Norte y Europa. Así es que el MERCOSUR fue pensado como un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, miembros originarios (actualmente Venezuela y Bolivia forman parte del bloque). Informe OMC 2011, p. 52 y 53. La más reciente oleada de regionalismo presenta cuatro tendencias principales: (i) el predominio de estos acuerdos en las políticas comerciales de la mayoría de los Estados, superando la primacía del sistema multilateral de comercio; (ii) el alto nivel de sofisticación en los ámbitos de la normatividad y los socios no necesariamente en la contigüidad geográfica; (iii) el aumento de los acuerdos Norte-Sur entre los países desarrollados y en desarrollo; (iv) la expansión intrarregional y la creación de un creciente número de acuerdos bilaterales entre los bloques regionales de dimensión continental del comercio, con acceso estratégico para el funcionamiento de los mercados (Fiorentino; Verdeja, 2007).

¹⁶ Informe OMC 2011, p. 197.

¹⁷ http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/TPP_s.ASP

países que no participan del acuerdo. “Gradualmente estas reglas van siendo universalizadas, y los países posiblemente cederán a un paquete de reglas que puede no atender a sus intereses” (párr. 12). Las autoras siguen explicando que muchas normas y estándares adoptados en el Acuerdo Transpacífico orientarán decisiones estratégicas de las empresas antes que el acuerdo entre en vigor (párr. 14).

De hecho, según las especialistas,

“al estructurar las cadenas globales de valor, y buscar oportunidades y mercados, las empresas querrán aprovechar los beneficios ofrecidos por el TPP¹⁸. Los países no pertenecientes al bloque pueden perder inversiones a corto plazo ante países como Perú o Chile, que podrán convertirse en plataformas de negocios preferenciales en el mercado latinoamericano” (párr. 14).

5.1.2. Regulación de las RNA en la OMC

Además de determinar la imposibilidad del uso de los aranceles para proteger al mercado importador, la OMC también prohíbe cualquier otra medida que restrinja el comercio de manera no arancelaria, excepto en situaciones especiales. Según Barral (2002), el criterio de prohibición de las RNA no es taxativo, lo que dificulta su identificación y cuestionamiento, permitiendo que los Estados utilicen esas medidas amplia e imaginativamente (p. 15).

Así es que, en principio, el artículo XI del GATT prohíbe toda barrera al comercio que no sean aranceles, impuestos u otros cargos, con el objetivo de que las restricciones sean expresadas sólo en aranceles, ya que son más fáciles de identificar. Sin embargo, según enseña Lu Gil (2015), existe una serie de excepciones previstas en otros artículos del GATT, que permiten su uso: en caso de desabastecimiento (art. XI); en los casos de problemas de balanza de pagos (art. XII y XVIII); en caso de protección de la salud pública, vegetal (art. XX¹⁹); en caso de seguridad (art. XXI); y en los casos de medidas de salvaguardia (art. XIX). También se prevén excepciones para los países en desarrollo, a quienes se les permite establecer restricciones cuantitativas por motivos de desequilibrio de su balanza de pagos, siempre que den cuenta del aumento de importaciones como consecuencia de sus programas de desarrollo económico (art. XVIII) (p. 10).

¹⁸ TPP es la sigla del Acuerdo Transpacífico en inglés, que significa *Trans-Pacific Partnership*.

¹⁹ Esta disposición establece una serie de casos específicos en los que los Miembros pueden quedar "exentos" de la observancia de las normas del GATT. Sin embargo, la frase introductoria del artículo XX tiene por objeto garantizar que esas medidas no den lugar a discriminaciones arbitrarias o injustificables ni constituyan restricciones encubiertas al comercio internacional.

Consciente de la amplitud de la definición y de las posibles interpretaciones a estos artículos del GATT, Prazeres (2003) nos explica que, al ser extremadamente difícil definir y delimitar el uso de las RNA, los Estados, en realidad, pasaron a usufructuar los beneficios del libre comercio, sin afrontar los riesgos de exponer sus economías a la competencia externa (p. 16). ¿Y de qué forma sería eso posible? Haciendo uso de las RNA: así es que su uso se difundió y se mantuvo como importante herramienta de política comercial.

Sin embargo, en la OMC, además de los dispositivos arriba mencionados, hay una serie de Acuerdos que tratan sobre diversas cuestiones burocráticas o jurídicas que podrían constituir obstáculos para el comercio. Si bien es difícil sacar una conclusión a partir de estos acuerdos, los mismos pueden servir, por lo menos, como el guión de posibles quejas contra el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC. Ellos son:

1. Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación: según el Acuerdo, los sistemas deben ser sencillos, transparentes y previsibles, es decir, los gobiernos deben publicar información suficiente para que los comerciantes tengan conocimiento de cómo y por qué se otorgan las licencias y deben ser notificados en la OMC todos los nuevos procedimientos para el trámite de licencias de importación o la modificación de los ya existentes²⁰.
2. Acuerdo sobre Valoración en Aduana: este Acuerdo tiene por objeto establecer un sistema equitativo, uniforme y neutro de valoración en aduana de las mercancías; un sistema que se ajusta a las realidades comerciales y que proscribe la utilización de valores arbitrarios o ficticios. Si, pese a la información adicional que se haya podido facilitar, la administración de aduanas sigue albergando dudas razonables sobre la exactitud del valor declarado de las mercancías importadas, podrá estimarse que no se puede determinar el valor en aduana de las mercancías importadas sobre la base del valor declarado²¹.
3. Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición: dicha inspección es la práctica de emplear empresas privadas especializadas (“entidades independientes”) para verificar los pormenores de la expedición — esencialmente, el precio, la cantidad y la calidad — de las mercancías pedidas al extranjero. Utilizada por los gobiernos de los países en desarrollo, su finalidad es salvaguardar los intereses financieros nacionales (por ejemplo, prevenir la fuga de

²⁰ Algunas licencias se expiden de manera automática si se cumplen determinadas condiciones. Otras licencias no se expiden de manera automática. En este caso el Acuerdo trata de reducir al mínimo la carga que pueda entrañar para los importadores la solicitud de licencias, de manera que los trámites administrativos no constituyan, de por sí, una restricción o distorsión de las importaciones. Los organismos que se ocupan de la expedición de las licencias no deben normalmente tardar más de 30 días en tramitar una solicitud, 60 días cuando se examinan todas las solicitudes al mismo tiempo.
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm9_s.htm

²¹ https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm9_s.htm

capitales, el fraude comercial y la evasión de derechos de aduana) y compensar las insuficiencias de las infraestructuras administrativas. Entre las obligaciones que se imponen a los gobiernos usuarios figuran las de no discriminación, transparencia, protección de la información comercial confidencial, evitación de demoras irrazonables, utilización de directrices específicas para realizar la verificación de precios, y evitación de conflictos de intereses por las entidades de inspección. Las obligaciones de los Estados Partes exportadores hacia los países usuarios de los servicios de inspección previa a la expedición incluyen: la no discriminación en la aplicación de las leyes y reglamentos nacionales, la pronta publicación de esas leyes y reglamentos, y la prestación de asistencia técnica cuando se la solicite. Para evitar problemas que puedan surgir entre los exportadores y las entidades de inspección, el Acuerdo establece un procedimiento de examen independiente²².

4. Acuerdo sobre Normas de Origen: las “normas de origen” son los criterios aplicados para determinar dónde se ha fabricado un producto. Constituyen una parte esencial de las normas comerciales, ya que hay una serie de políticas que discriminan entre los países exportadores: contingentes, aranceles preferenciales, medidas antidumping, derechos compensatorios (aplicados para contrarrestar las subvenciones a la exportación), etc. También se utilizan las normas de origen para recopilar estadísticas sobre el comercio y para las etiquetas “fabricado en...” que llevan los productos. El Acuerdo exige a los Miembros que se aseguren de que sus normas de origen son transparentes; que no tienen efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional; que se administran de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable; y que se basan en un criterio positivo (en otras palabras, deben estipular qué es lo que confiere origen, y no qué es lo que no lo confiere)²³.

5. Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo MIC): se aplica únicamente a las medidas que afectan al comercio de mercancías. En él se reconoce que ciertas medidas pueden tener efectos de restricción y distorsión del comercio y se estipula que ningún miembro aplicará ninguna medida que discrimine contra las empresas extranjeras o los productos. Proscribe también las medidas en materia de inversiones que den lugar a restricciones. Como anexo al Acuerdo se añade una lista ilustrativa de las MIC que se ha convenido que son incompatibles con los correspondientes artículos del GATT. Los países deben informar a los demás Miembros de todas las medidas en materia de inversiones que no estén en conformidad con el Acuerdo²⁴.

²² https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm9_s.htm

²³ https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm9_s.htm

²⁴ https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm9_s.htm

6. Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF): establece las reglas básicas sobre inocuidad de los alimentos y salud de los animales y preservación de los vegetales. El Acuerdo autoriza a los países a establecer sus propias normas. Pero también dice que es preciso que las reglamentaciones estén fundadas en principios científicos y, además, que sólo se apliquen en la medida necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y que no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en los que prevalezcan condiciones idénticas o similares²⁵.

7. Acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC): el Acuerdo OTC tiene por objeto garantizar que los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad no constituyan obstáculos innecesarios al comercio internacional, al tiempo que reconoce el derecho de los Miembros a adoptar medidas de reglamentación para alcanzar sus objetivos legítimos²⁶, por ejemplo, los imperativos de la seguridad nacional; las prescripciones en materia de calidad; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente; y la prevención de prácticas que puedan inducir a error.

El Acuerdo es aplicable a una gran cantidad de medidas, como la composición del producto, la forma, el diseño, las funciones o el rendimiento, o bien la manera en que se etiqueta o embala antes de ponerlo en venta. Es aplicable tanto a los reglamentos técnicos como a las normas técnicas. La diferencia entre ellos reside en que mientras que la conformidad con las normas es voluntaria, los reglamentos técnicos son de carácter obligatorio. Además, tienen diferentes consecuencias para el comercio internacional: si un producto importado no cumple las prescripciones establecidas en un reglamento técnico, no se autorizará que se ponga a la venta. En el caso de las normas, los productos importados que no estén en conformidad con ellas podrán ponerse en el mercado, pero se verán penalizados si los consumidores prefieren productos que se ajusten a las normas del país. Los procedimientos para determinar la

²⁵ https://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/spsund_s.htm

²⁶ En el art. 2 del Acuerdo se mencionan algunos instrumentos que pueden dar como resultado la selección de medios menos restrictivos del comercio para lograr un objetivo legítimo. Esos instrumentos son:

- a. la utilización de normas internacionales;
- b. la utilización de la equivalencia;
- c. la adopción de reglamentos técnicos basados en las propiedades de uso y empleo;
- d. el examen de los reglamentos en vista del cambio de las circunstancias;

Además, en el Comité OTC se ha tratado (documento G/TBT/13) la cuestión de:

- e. las buenas prácticas de reglamentación.

Curso en línea OMC, Obstáculos técnicos al comercio en la OMC, modulo 5, p. 15.
<https://ecampus.wto.org/course.asp>

conformidad del producto con las normas o reglamentos deben ser justos y equitativos, y siempre que sea posible, basados en normas internacionales²⁷.

Es importante destacar que, según la OMC, los Acuerdos MSF y OTC, se excluyen entre sí: el Acuerdo OTC abarca todos los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad, excepto cuando se trata de medidas sanitarias o fitosanitarias en el sentido en el que estas se definen en el Acuerdo MSF²⁸.

8. Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo TRIPS²⁹) – el acuerdo ejemplifica algunas violaciones a los derechos de la propiedad intelectual: la legislación que no garantiza el trato nacional a los nacionales de los miembros de la OMC, tampoco la extensión automática e incondicional de posibles ventajas, privilegios o inmunidades hacia los nacionales de todos los Estados Partes de la OMC, que por otro lado, son concedidos a los nacionales de cualquier otro país³⁰.

9. Acuerdo sobre Subsidios: el acuerdo reconoce que las subvenciones pueden provocar potencial distorsión al comercio y tener un impacto negativo sobre las empresas competentes que no se benefician de las ayudas gubernamentales. Ciertas subvenciones tienen, por su naturaleza, un impacto negativo sobre el comercio, y en consecuencia, son prohibidas. Por ejemplo: los préstamos públicos a tasas preferenciales concedidos exclusivamente a los exportadores o las exenciones fiscales basadas en la proporción de productos nacionales utilizados en la producción³¹.

5.1.3. Principales RNA existentes y la dificultad de su delimitación

Los autores buscan clasificar las RNA según criterios que las ordenen en grupos que se expliquen por sí mismos.

Según explica Gil (2015), se puede clasificar las RNA de acuerdo a los motivos que las originan: políticas de importación, regulaciones sanitarias y fitosanitarias, obstáculos o requerimientos técnicos, medidas de protección ambiental, políticas públicas discriminatorias, y de productos especiales (seguridad nacional) (p.11).

²⁷https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tbt_s/tbt_info_s.htm.

²⁸ Curso en línea OMC, Obstáculos técnicos al comercio en la OMC, modulo 3, p. 13. <https://ecampus.wto.org/course.asp>

²⁹ La sigla en inglés: Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights

³⁰ Reglamento sobre Obstáculos al Comercio, 2008, p. 30.

³¹ Reglamento sobre Obstáculos al Comercio, 2008, p. 31.

Según Barral (2002), las RNA son divididas en prohibiciones, cuotas, mecanismos regulatorios y subsidios (p. 19).

Otra clasificación interesante es la de Centurión López (2002), para quien las RNA son clasificadas en base a los efectos que producen: RNA que tienen efectos cuantitativos; RNA que afectan los costos y precios; otras RNA referidas a procedimientos y normativa interna; medidas de protección de la salud pública, salud animal, salud vegetal, medio ambiente, patrimonio cultural y seguridad (p. 6).

El Centro de Comercio Internacional, comprendiendo la complejidad de establecer una única clasificación de las diversas RNA existentes, realizó una investigación y armonizó dichas medidas de manera que puedan ser comparadas por los diversos países y sectores de comercio.

Para eso, un sistema de clasificación de las RNA fue preparado en 2008 (con revisiones subsiguientes en 2009 y 2012³²) por un grupo de expertos técnicos de organizaciones internacionales que incluye: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, de la sigla en inglés, *Food and Agriculture Organization*), Fondo Monetario Internacional (FMI), Centro de Comercio Internacional, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, de la sigla en inglés, *United Nations Conference on Trade and Development*), el Banco Mundial y la OMC. En primer lugar, esta clasificación agrupa las RNA en dos categorías generales: “medidas técnicas” y “no técnicas”, y en segundo lugar, las subdivide en 16 capítulos

Las medidas técnicas (Capítulos A y B) se refieren a las propiedades específicas de productos tales como las características, especificaciones técnicas y el proceso de producción de un producto. También incluyen métodos de evaluación de la conformidad, que corroboran la conformidad de un producto con un requisito determinado. Estas regulaciones técnicas generalmente tienen por objeto garantizar la calidad y seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente y la seguridad nacional, así como también proteger la salud animal y vegetal.

Las medidas no técnicas (Capítulos C a O) no se refieren a las propiedades específicas del producto, sino a requisitos tales como los requisitos comerciales, como los de transporte, trámites aduaneros, las normas comerciales, las políticas fiscales, etc.

Por otra parte, la clasificación distingue entre las medidas relacionadas con las importaciones (capítulos del A al O), cuando las medidas son impuestas por el país

³² <http://www.intracen.org/itc/analisis-mercados/medidas-no-arancelarias/identificando-las-medidas-no-arancelarias/> Recuperado en 30 de diciembre de 2016.

importador, y las medidas relacionadas con la exportación (capítulo P), cuando son impuestas por el propio país exportador³³.

A continuación se presenta una descripción de dicha clasificación:

Capítulo A: Las medidas sanitarias y fitosanitarias

Las medidas sanitarias y fitosanitarias son de carácter técnico y pueden incluir la prohibición, las medidas que rigen la evaluación de la conformidad relacionada con la calidad y los requisitos higiénicos, el proceso de producción. Las medidas sanitarias y fitosanitarias se aplican generalmente para:

- Proteger la vida humana o de los animales ante los riesgos resultantes de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los alimentos.
- Proteger la vida humana de enfermedades transmitidas por animales o plantas.
- Proteger la vida de animales o plantas de las plagas, enfermedades u organismos patógenos.
- Prevenir o limitar otros perjuicios a un país ante la entrada, radicación o propagación de plagas, y proteger la biodiversidad.

Capítulo B: Obstáculos técnicos al comercio (OTC)

OTC se refieren a los reglamentos técnicos (de cumplimiento obligatorio), normas y procedimientos de evaluación de la conformidad con los reglamentos técnicos y normas, con exclusión de las medidas comprendidas en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Los procedimientos de evaluación de la conformidad pueden incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicable a un producto, proceso o método de producción.

También incluye la evaluación de conformidad, es decir, cualquier procedimiento utilizado, directa o indirectamente, para determinar que se cumplen las prescripciones pertinentes de los reglamentos técnicos o normas. Puede incluir, entre otras cosas: los procedimientos de muestreo, prueba e inspección; evaluación, verificación y garantía de conformidad; registro, acreditación y aprobación; combinaciones de los puntos anteriores.

Adicionalmente, se incluyen los denominados patrones privados que restringen las exportaciones. Es necesario que haya una búsqueda de la convergencia o reconocimiento mutuo entre entidades ya que involucran insumos de cadenas de producción³⁴.

³³ <http://www.intracen.org/itc/analisis-mercados/medidas-no-arancelarias/identificando-las-medidas-no-arancelarias/#classification>

³⁴El papel de la OMC en lo concerniente al impacto de las "normas privadas" en el comercio es otro problema importante al que hace frente el sistema multilateral de comercio. Esta cuestión surge en los trabajos ordinarios

Capítulo C: Inspección previa a la expedición y otras formalidades

Este capítulo incluye medidas que requieren la calidad obligatoria, la cantidad y el control de precios de los bienes antes de su envío desde el país exportador. De igual manera, pueden incluir requerimientos de los gobiernos para que los envíos lleguen directamente del país de origen (sin detenerse en un tercer país), el paso por un punto de entrada designado o bien a través de un puerto especificado de las aduanas (procedimiento aduanero).

Capítulo D: Medidas proteccionistas de contingencia comercial

Estas son las medidas implementadas para contrarrestar determinados efectos perjudiciales de las importaciones en el mercado del país importador, incluidas las medidas destinadas a las prácticas de comercio exterior "injusto", supeditadas al cumplimiento de ciertos requisitos de forma y de fondo. Incluye medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia.

Capítulo E: Licencias no automáticas, cuotas, prohibiciones y medidas de control de la cantidad que no sean razones fitosanitarias, sanitarias o barreras técnicas al comercio

Estas medidas son generalmente dirigidas a restringir la cantidad de bienes que se pueden importar, sin tener en cuenta si provienen de diferentes fuentes o de un proveedor específico. Estas medidas pueden adoptar la forma de licencias no automáticas, establecer la fijación de una cuota predeterminada, o bien pueden incluir prohibiciones.

Capítulo F: Medidas de control de precios, incluidos los impuestos y cargos adicionales

Estas son las medidas aplicadas para controlar o afectar los precios de los bienes importados a fin de, entre otras cosas: apoyar los precios internos de ciertos productos cuando los precios de importación de estos productos son más bajos; establecer el precio interno de algunos productos debido a la fluctuación de precios en los mercados nacionales o la inestabilidad de los precios en un mercado extranjero, o para aumentar o mantener los ingresos fiscales. Esta categoría también incluye medidas que no sean aranceles, medidas que aumentan el costo de las importaciones de una manera similar, es decir, un porcentaje o una cantidad fija: también se conocen como medidas "para-arancelarias" (recargos aduaneros o impuestos internos que diferencien el producto nacional del importado).

Capítulo G: Medidas financieras

de la OMC en contextos tan diversos como el proteccionismo verde, la inocuidad de los alimentos y la responsabilidad social. Aunque se dice que estas normas son de carácter "voluntario" (porque son impuestas por entidades privadas), pueden no obstante tener repercusiones de facto significativas en el comercio, y esto ha sido motivo de especial preocupación para los países en desarrollo en la OMC. Considerando que las normas privadas son no gubernamentales por definición, surgen cuestiones relativas a la responsabilidad de los gobiernos con respecto a estas normas (en el marco de las disciplinas de la OMC), así como al papel que le corresponde a la OMC. Algunos Miembros no creen apropiado que este asunto se examine en la OMC, pero otros están deseosos de hacerlo. Informe OMC 2012, p 14.

Las medidas financieras tienen por objeto regular el acceso y el costo de las divisas para las importaciones y definir las condiciones de pago. Pueden aumentar los costos de importación de la misma manera que las medidas arancelarias. Esto incluye medidas tales como los requisitos de pago anticipado, y los reglamentos que rigen los tipos de cambio.

Capítulo H: Medidas que afectan a la competencia

Estas medidas tienen por objeto la concesión de preferencias o privilegios exclusivos o especiales a uno o más grupos limitados de agentes económicos. Pueden incluir, entre otras, a las acciones gubernamentales sobre el desarrollo de empresas importadoras con especial tratamiento o el uso obligatorio de los servicios nacionales.

Capítulo I: Medidas de inversión relacionadas con el comercio o requisitos de desempeño

Estas medidas incluyen el requisito de utilizar ciertos niveles mínimos de componentes de fabricación local, lo que restringe el nivel de componentes o medidas que limitan la compra o uso de los productos importados por una empresa a una cantidad relacionada con el volumen importado o el valor de los productos locales que exporta.

Capítulo J: Restricción de distribución

La distribución de mercancías dentro del país importador podrá ser restringida. Esto puede ser controlado a través de una licencia adicional o requisitos de certificación.

Capítulo K: La restricción en los servicios post-venta

Las medidas que restringen a los productores de bienes exportados de proporcionar servicios post-venta en el país importador.

Capítulo L: Subsidios

Contribución financiera de un gobierno o un organismo gubernamental a una estructura productiva, ya sea una industria o una empresa en particular, como la transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital), pagos a un mecanismo de financiación y apoyo al ingreso o los precios.

Capítulo M: Restricciones de contratación pública

Las medidas de control de la adquisición de bienes por los organismos gubernamentales, en general, dando preferencia a los proveedores nacionales.

Capítulo N: Propiedad intelectual

Medidas relacionadas con los derechos de propiedad intelectual en el comercio: la legislación sobre propiedad intelectual incluye patentes, marcas, diseños industriales, esquemas de trazado de circuitos integrados, derechos de autor, indicaciones geográficas y secretos comerciales.

Capítulo O: Reglas de origen

Reglas de las leyes de cobertura de origen, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general utilizados por los gobiernos de los países importadores para determinar el país de origen de las mercancías.

Capítulo P: Medidas relacionadas con la exportación

Las medidas relacionadas con la exportación son todas las medidas aplicadas por el gobierno del país de exportación a las mercancías exportadas y que incluye medidas tanto técnicas como no técnicas.

5.1.4. El Sistema de Solución de Diferencias de la OMC para el tema de las RNA

Algunos acuerdos abarcados por la OMC contienen "normas y procedimientos especiales o adicionales" sobre la solución de diferencias (artículo 1, §2º y apéndice 2 del Entendimiento Relativo al Sistema de Solución de Diferencias de la OMC (ESD)).

El Acuerdo OTC es uno de ellos: las normas y procedimientos diseñados específicamente para atender a la singularidad de las diferencias relativas al Acuerdo OTC prevalecen sobre las normas del ESD en caso de que no sea posible considerar que las disposiciones del ESD, por un lado, y las normas y procedimientos especiales o adicionales, por otro, se complementan recíprocamente (artículo 1, §2º y apéndice 2 del ESD).

Las disposiciones sobre la solución de diferencias relativas específicamente a los OTC figuran en los párrafos 2 a 4 del artículo 14 y en el anexo 2 (Grupos de expertos técnicos) del Acuerdo OTC. Estas normas se refieren al establecimiento de un grupo de expertos técnicos y a la solución de diferencias en relación con las actividades de entidades distintas de las instituciones de los gobiernos centrales, de las que también se puede considerar responsables a los Miembros³⁵.

Así es que, el artículo 14, §2º del Acuerdo OTC especifica que, “a petición de una parte en una diferencia, o por iniciativa propia, un grupo especial podrá establecer un grupo de expertos técnicos que preste asesoramiento en cuestiones de naturaleza técnica que exijan una detallada consideración por expertos”. El procedimiento que rige la creación de grupos de expertos técnicos figura en el anexo 2 del Acuerdo, y estipula que esos grupos están bajo la autoridad del grupo especial.

El Acuerdo MSF también dispone de reglas especiales con respecto a la solución de diferencias en la OMC, a similitud de lo que se expuso acerca del Acuerdo OTC. Según el art.

³⁵ Curso en línea OMC, Obstáculos técnicos al comercio en la OMC, modulo 1, p. 20. <https://ecampus.wto.org/course.asp>

11.2 del Acuerdo, “en una diferencia examinada en el marco del presente Acuerdo en la que se planteen cuestiones de carácter científico o técnico, el grupo especial correspondiente deberá pedir asesoramiento a expertos por él elegidos en consulta con las partes en la diferencia. A tal fin, el grupo especial podrá, cuando lo estime apropiado, establecer un grupo asesor de expertos técnicos o consultar a las organizaciones internacionales competentes, a petición de cualquiera de las partes en la diferencia o por propia iniciativa”³⁶.

Hechas estas consideraciones, sobre el rito del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC (SSD) ordinario de la OMC, se estima que el procedimiento lleva, en promedio, un año sin incluir la apelación. El Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD) puede ser accionado por la parte interesada siempre que haya perjuicio por el no cumplimiento de uno de los Acuerdos de la OMC por sus miembros. Son básicamente seis fases distintas:

1) las consultas

Los Estados Miembros de la OMC pueden agendar encuentros con el intento de alcanzar una solución amigable para la disputa en cuestión. Poseen carácter confidencial. Es importante destacar que lo prioritario en el ESD es solucionar las diferencias mediante consultas.

Según la OMC³⁷, la mayoría de las diferencias (alrededor de las dos terceras partes) no han pasado de la etapa de las consultas, ya sea porque se encontró una solución satisfactoria o porque el reclamante decidió no llevar adelante la demanda. Esto demuestra que, a menudo, las consultas son un medio eficaz de solución de diferencias en la OMC y que los Miembros tienen la prudencia de no utilizar indebidamente las instancias jurisdiccionales y de exigencia de la aplicación que prevé el sistema de solución de diferencias.

Sin embargo, si las partes no alcanzan un acuerdo entre ellas, la parte interesada puede solicitar la apertura de un panel ante el OSD.

2) el Panel

El panel puede ser solicitado por el Estado interesado a través de una petición escrita enviada al OSD. Tendrá 3 o 5 árbitros elegidos por las partes a partir de una lista de árbitros de la OMC, que no podrán ser nacionales de los Estados involucrados en la disputa y deben actuar de forma independiente de los intereses de sus respectivos países.

³⁶ Normalmente, se seleccionan expertos de las listas proporcionadas por las organizaciones de normalización mencionadas en el Acuerdo MSF y se consulta con las partes en la diferencia sobre la selección de los expertos y la información que se solicita a los mismos. INT/SUB/SPS/49, Actividades del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y otras actividades pertinentes de la OMC en 2015, p. 13.

³⁷ Curso en línea OMC, Obstáculos técnicos al comercio en la OMC, modulo 1, p. 19. <https://ecampus.wto.org/course.asp>

El laudo será presentado en un periodo máximo de seis meses. Las partes podrán arreglar plazos distintos, siempre que no se pase el límite de nueve meses (art. 12, §9, ESD).

El informe del panel es aprobado automáticamente por el OSD, excepto si es rechazado por sus miembros, en consenso negativo, o que una de las partes apele la decisión ante el OSD. El consenso negativo significa que, para el bloqueo del informe, el país perdedor necesitará convencer a todos los demás miembros del OSD, incluyendo al opositor en la demanda.

3) la Apelación

El Órgano de Apelación de la OMC (OA) está compuesto por siete árbitros, nominados por el OSD entre los especialistas en Derecho Internacional, sin filiación a ningún órgano gubernamental. El plazo de decisión es de 60 días. Al igual que con el panel de arbitraje, el informe del OA será enviado al OSD, y no será aprobado únicamente en caso de consenso negativo.

4) la implementación de la decisión

Según la decisión del panel, el país tendrá un plazo para cumplir la decisión, lo cual será fiscalizado por el OSD. El país vencido debe informar con respecto a la implementación del Informe específico entregado al OSD.

Si de hecho no hay implementación, el país vencedor puede inquirirlo a través del llamado “recurso al art. 21, § 5º, ESD”, que generará un nuevo panel, cuya decisión será emitida en 90 días. En caso de no implementación, la parte vencida podrá proponer compensaciones.

5) la negociación de compensaciones

El país vencedor podrá proponer al país vencido compensaciones a través de negociaciones bilaterales, tales como concesiones arancelarias y no arancelarias en áreas de su interés. Si no hay acuerdo en 20 días, se sigue la fase de retaliación.

6) la represalia (art. 22, § 6º, ESD)

Si hubo fracaso en las negociaciones por compensaciones, el país vencedor podrá solicitar al OSD el arbitraje del valor del perjuicio por el no cumplimiento de la decisión, basada en el art. 22, § 6º, ESD. Así, el país vencedor podrá solicitar autorización por la retaliación en el exacto valor arbitrado por el órgano. Podrá, entonces, unilateralmente, suspender concesiones preferentemente en el mismo sector afectado por la disputa, o en sector distinto, abarcado por otros acuerdos (la llamada “retaliación cruzada”), en caso de que la primera medida no sea suficiente para alcanzar la retaliación. Estas medidas tienen caracteres

provisionales porque tienen el objetivo de hacer cumplir el informe final por medios coercitivos.

Como regla general, cabe destacar que el conjunto de principios que figura en el artículo 23 del ESD, titulado "Fortalecimiento del sistema multilateral", prohíbe las medidas unilaterales de los Miembros para corregir lo que consideren infracción de las obligaciones o anulación o menoscabo de ventajas resultantes en virtud de cualquiera de los acuerdos de la OMC. Los Miembros están obligados a utilizar los procedimientos de solución de diferencias de la OMC, que incluyen consultas en todas las etapas del proceso, para resolver las reclamaciones relacionadas con los acuerdos abarcados³⁸. Sin embargo, no se puede olvidar que el art. XXIV del GATT³⁹ constituye una excepción a esta regla al autorizar a los acuerdos regionales la adopción de reglas más específicas que las existentes en el sistema multilateral de comercio⁴⁰.

Ya conocido el mecanismo de funcionamiento del sistema de resolución de disputas de la OMC, es sabido que las RNA adoptadas por los Estados Partes de la OMC siempre fueron una de las frecuentes razones para el pedido de consultas o implementación de paneles en el mencionado órgano multilateral de comercio.

Según datos de la OMC, hasta octubre de 2016, 52 casos citan el Acuerdo OTC en la solicitud de celebración de consultas, y en 16 casos la diferencia fue resuelta o terminada (solución mutuamente aceptable o desistimiento)⁴¹. En el caso del Acuerdo MSF, esta proporción fue de 44 casos llevados a consultas para 17 resueltos⁴².

El Acuerdo de Licencia de Importación tiene la siguiente proporción: 45 casos de consultas, con un resultado de 18 casos resueltos o terminados.

Sin embargo, entre 2007 y 2011, según datos disponibles de la OMC, el Acuerdo MSF sólo se citó en el 11 por ciento de las diferencias y el Acuerdo OTC en el 12 por ciento, siendo que gran parte se trataba de diferencias relativas a productos agropecuarios. El GATT se citó más de la mitad de las veces (55 por ciento) durante el mismo período. “Una

³⁸ Curso en línea OMC, Obstáculos técnicos al comercio en la OMC, modulo 1, p. 20. <https://ecampus.wto.org/course.asp>

³⁹https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_art24_s.htm;
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_art24_s.htm#understanding

⁴⁰ En el caso del MERCOSUR, el Tratado de Asunción y específicamente el Protocolo de Olivos (art. 31) autorizan a la parte vencedora en la controversia aplicar medidas compensatorias tendientes a obtener el cumplimiento del laudo.

⁴¹ https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_agreements_index_s.htm?id=A22#

⁴² https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_agreements_index_s.htm?id=A19

explicación posible de esta discrepancia es que otros mecanismos de cooperación en el marco de comités son eficaces para dirimir los conflictos”⁴³.

5.1.5. El papel desarrollado por los Comités OTC y SPS de la OMC

Creado en el ámbito del Acuerdo OTC, el Comité OTC es utilizado por los Miembros de la OMC para debatir preocupaciones comerciales específicas que resultan generalmente de las notificaciones recibidas — leyes, reglamentos o procedimientos específicos que afectan a las relaciones comerciales entre ellos. Básicamente, los Miembros plantean tales preocupaciones para obtener más información sobre el alcance y la aplicación de un reglamento nacional, y toman como referencia las obligaciones fundamentales en materia de OTC⁴⁴.

Según la OMC, “un Miembro de la OMC, enfrentado a una situación en la que considera que una medida está creando un obstáculo innecesario al comercio⁴⁵, tendría varios cursos de acción, incluso plantear una preocupación comercial específica en el Comité OTC”⁴⁶.

Este debate preliminar ayuda a evitar que las tensiones comerciales lleguen al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC.

Antes de llevar una preocupación comercial específica ante el Comité OTC, por lo general, los Miembros de la OMC pasan por varias etapas de intercambio de información y consultas.

En primer lugar, los Miembros de la OMC pueden presentar observaciones sobre una notificación al servicio de información del Miembro de la OMC notificante de una medida en el ámbito del Acuerdo OTC⁴⁷, a menudo solicitando una explicación del reglamento notificado.

⁴³ Informe OMC 2012, p. 8.

⁴⁴ https://www.wto.org/spanish/news_s/news16_s/tbt_11mar16_s.htm

⁴⁵ Según las normas del Acuerdo OTC, los Miembros pueden reglamentar sus productos para proteger la seguridad y la salud de los consumidores, pero deben hacerlo de forma que no se pongan trabas innecesarias a su comercio.

⁴⁶ https://www.wto.org/spanish/news_s/news16_s/tbt_11mar16_s.htm; Curso en línea OMC, Obstáculos técnicos al comercio en la OMC, módulo 5, p. 13. <https://ecampus.wto.org/course.asp>

⁴⁷ Según el art. 15.2 del Acuerdo OTC, los miembros de la OMC informarán al Comité las medidas que ya existan o que se adopten para la aplicación y administración del Acuerdo. Notificarán igualmente al Comité cualquier modificación ulterior de tales medidas. También los miembros de la OMC se asegurarán de que exista un servicio que pueda responder a todas las peticiones razonables de información formuladas por otros miembros de la OMC y facilitar los documentos pertinentes referentes (art. 10.1 del Acuerdo OTC).

No obstante, es posible que en esta primera etapa no se resuelva satisfactoriamente la preocupación planteada. El Miembro podrá, entonces, entablar conversaciones y consultas bilaterales con el Miembro notificante, sin que haya, hasta allí, participación de la OMC.

Además, el Miembro de la OMC que tenga la preocupación puede también decidir señalarla ante el Comité OTC, planteándola formalmente en la reunión de dicho Comité. Si estos pasos dan lugar a progresos significativos, o a la resolución del problema, el Miembro de la OMC que inicialmente incluyó dicha discusión, puede solicitar su retirada.

Por último, el Miembro de la OMC puede solicitar el inicio de consultas formales y un procedimiento de solución de diferencias ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), en caso de que en las etapas previas no se obtengan los resultados previstos, lo que no imposibilita que el Miembro solicite dicho mecanismo (OSD) directamente, sin pasar por las etapas anteriormente expuestas.

Desde 1995 hasta marzo de 2016, se han planteado 500 preocupaciones comerciales específicas en el Comité, tanto por parte de países desarrollados como por países en desarrollo. Además, menos del 2% de las preocupaciones comerciales específicas debatidas en el Comité OTC se han convertido en diferencias comerciales. En este sentido, recientemente el Director General Azevêdo (2016) calificó la labor del Comité como “esencial para evitar que las preocupaciones se conviertan en diferencias y para que el comercio siga fluyendo.”

De manera similar al Comité OTC, el Comité MSF fue establecido en la OMC para que los miembros intercambien información acerca del Acuerdo SPS. Allí se discute de qué manera los países están siguiendo el Acuerdo, las cuestiones que pueden impactar al comercio, y mantienen cooperación con organizaciones técnicas de las áreas. Junto a otras instituciones, desarrolla la importante misión de estimular y monitorear la armonización internacional de los estándares MSF.

También posee mecanismos que permiten que sus miembros solucionen sus problemas sin establecer paneles en el OSC, ya que dichas discusiones no son formales si se las compara con los paneles del OSC y OA. Así, el Comité MSF dedica buena parte de sus reuniones ordinarias al examen de preocupaciones comerciales específicas, tal cual lo hace el Comité OTC. Entre 1995 y el final de 2015 se plantearon en total 403 preocupaciones comerciales específicas, el 25% de las cuales se refería a cuestiones de sanidad vegetal⁴⁸.

⁴⁸ INT/SUB/SPS/49, Actividades del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y otras actividades pertinentes de la OMC en 2015, p. 1.
https://www.ippc.int/static/media/files/publication/es/2016/04/INF_09_WTO_Report-2016-04-04_Es.pdf

La innovación es que recientemente, en 2014, fue establecido un mecanismo de mediación, debido al aumento de quejas en el área de sanitarios y fitosanitarios⁴⁹. Al accionar el mecanismo, el país solicitante tendrá 30 días para aceptar o rechazar la mediación, salvo que acuerden un plazo distinto. Una vez aceptado, las partes tendrán que llegar a una solución en hasta 180 días, salvo que acuerden un plazo diferente⁵⁰. De todas formas, no están vinculados al ESD, ya que no existe obligatoriedad de utilizar las herramientas del Comité antes de la formación de un panel. Así es que, según Bondarczuk (2015), al suscitar cuestionamientos, los miembros dan una fuerte señal de que poseen razones para creer que las obligaciones del Acuerdo MSF están siendo violadas (p.8)⁵¹.

5.2. Las RNA en el contexto del MERCOSUR

5.2.1. Aspectos normativos de las RNA en el MERCOSUR

El Tratado de Asunción, cuando fue creado, en 1991, estableció en su artículo 1 que "Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que debe estar conformado al 31 de diciembre de 1994, que se denominará "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR). Este Mercado Común implica la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas"⁵².

Adicionalmente, el artículo 5 del Tratado de Asunción decía textualmente:

“Durante el período de transición los principales instrumentos para lograr el Mercado Común serán:

a) Un Programa de Liberación Comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañados de la eliminación de restricciones⁵³ no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario.

⁴⁹ El art. 12.2 del Acuerdo MSF ya permitía a los Miembros recurrir a los servicios de mediación, sin embargo, no precisaba los pasos que debían seguir el Presidente y los Miembros que decidieran recurrir a este mecanismo.

⁵⁰ El procedimiento está descrito en el documento G/SPS/61, de 8 de septiembre de 2014.

https://www.wto.org/spanish/news_s/news14_s/sps_10sep14_s.htm

⁵¹ Hasta septiembre de 2016 dicho mecanismo no fue utilizado por ningún miembro.

⁵² En lo que se refiere al objetivo original del MERCOSUR, en realidad, la posterior evolución del bloque hizo que tan ambicioso plazo para lograr el Mercado Común no se cumpliera. Otras decisiones orientadas al comercio intrarregional y a la consolidación de la unión aduanera no avanzaron, y proliferaron, paralelamente, las denuncias por restricciones no arancelarias al comercio que, con el correr de los años, fueron motivo de quejas formales e informales, conflictos políticos y laudos arbitrales, como será demostrado en este trabajo.

⁵³ El Tratado de Asunción establece en el Anexo I, artículo 2, inciso b) que se entenderá por "restricciones" cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte por decisión unilateral el comercio recíproco. A principio, se exceptúan de este concepto las medidas adoptadas en virtud de las situaciones previstas en el Artículo 50 del Tratado de Montevideo 1980.

b) La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior”.

Además, según el Anexo I, Artículo 10 del Tratado de Asunción, las RNA listadas en las Notas Complementarias al Acuerdo de Complementación Económica n° 18, deberán ser eliminadas antes del 31 de diciembre de 1994.

Tres años más tarde, fueron aprobadas variadas medidas de política comercial común. Conforme explica el Informe del MERCOSUR, “sobre esas bases, en 1995 se inició lo que debía ser la unión aduanera y se previeron períodos de transición durante los cuales los países del bloque debían adecuar su normativa para alcanzar ese objetivo. Muchas de esas medidas transitorias fueron prorrogadas e incluso ampliadas en varias oportunidades y a casi 25 años de su creación, en el MERCOSUR aún existen obstáculos y otras medidas de distorsión del comercio entre los Estados Partes, así como diferencias importantes en la política comercial respecto del resto del mundo”⁵⁴.

Así fue que, en 1994 surgió el Protocolo de Ouro Preto, que estableció la estructura institucional del bloque, con destaque para la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)⁵⁵, cuya primera función, según el artículo 16, sería “velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-MERCOSUR y respecto de terceros países”, incluyendo, entre otras tareas, “la eliminación y armonización de restricciones no arancelarias”. Así, en el sentido de hacer cumplir el art. 10 del Anexo I del Tratado de Asunción, la decisión del CMC N° 3/94, estableció el procedimiento para la armonización y desmantelamiento de las RNA antes del 31 de diciembre de 1994. Para afrontar estas tareas, y según la Resolución MERCOSUR/GMC/RES N° 123/94, la CCM crearía distintos Comités Técnicos, entre los cuales desde 1995 figuró el Comité Técnico N° 8 del MERCOSUR “Restricciones y medidas no arancelarias” (CT N° 8) ⁵⁶.

En 1995, en el ámbito del Grupo Mercado Común (GMC), los países que integran el MERCOSUR también crearon algunos subgrupos de trabajo, entre los que se distingue el

⁵⁴ Informe MERCOSUR n° 20, de 2014-2015, p. 64.

⁵⁵ La CCM fue creada por la Decisión 9/94 y posteriormente, el Protocolo de Ouro Preto la integra a la estructura del MERCOSUR como órgano decisorio.

⁵⁶ De acuerdo a un informe elaborado por el Comité Técnico N° 8 “Restricciones y Medidas No-Arancelarias” de la CCM, entre noviembre de 1996 y agosto de 1997 cerca de la mitad de las medidas identificadas (368 en total y para las que se preveía principalmente tareas de armonización) permanecían a esa fecha pendientes de tratamiento. Para lograr algún éxito, sería necesario acelerar la instrumentación de un cronograma para la conclusión del tratamiento de las medidas y restricciones no arancelarias, otorgando prioridad a aquellas que constituyen un obstáculo al comercio intrazona. Informe MERCOSUR n°3, 1997, p. 22. Sin embargo, la decisión 57/00 puso fecha límite a este trabajo, ya que la decisión 59/00 modificó la estructura de la Comisión de Comercio, eliminando el CT N° 8 dedicado a las RNA.

Subgrupo de Trabajo N°3 del MERCOSUR "Reglamentos Técnicos y de Evaluación de Conformidad" (SGT N° 3), que busca armonizar la normativa técnica y eliminar posibles barreras técnicas que podrían surgir en el comercio intrazona. El grupo se reúne periódicamente con el objetivo de monitorear dichas barreras al establecer un canal de comunicación continuo entre todos los técnicos en el área dentro de cada Estado Parte del bloque⁵⁷. Al establecer estándares, el SGT N°3 evita que los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de conformidad, cuando no se encuentran armonizados, creen barreras técnicas al comercio.⁵⁸ De forma similar, también fue creado el Subgrupo de Trabajo N°8 del MERCOSUR "Agricultura" (SGT N°8), que es responsable por la armonización de los procedimientos entre los Estados Partes del MERCOSUR en materia agrícola, con una mención especial para las barreras agrícolas.

A su vez, en 1996, fue creado el Subgrupo de Trabajo N° 11 del MERCOSUR "Salud" (SGT N° 11)⁵⁹, responsable de armonizar la legislación y los procedimientos entre los Estados Partes del bloque en materia de salud.

Por lo tanto, eran varias las normas que el bloque estableció con el propósito de avanzar en la eliminación de las RNA.

Además, el artículo 21 del Protocolo de Ouro Preto atribuye a la CCM la consideración de las reclamaciones presentadas por las secciones nacionales de la mencionada Comisión, originadas por los Estados Partes, sobre materias que fueran competencia de la Comisión, entre las cuales se encuentran las RNA. Este papel desarrollado por la CCM se explicará detalladamente más adelante.

Según Gil (2015), es importante destacar que, al igual que a nivel internacional, dentro del MERCOSUR la mayoría de las RNA están prohibidas para el comercio intrazona, salvo en los casos previstos por el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980, que dice que:

“Ninguna disposición del presente Tratado será interpretada como impedimento para la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a la: a) Protección de la moralidad

⁵⁷ La Resolución MERCOSUL/GMC/RES. N° 20/95, estableció la estructura original de los Subgrupos de trabajo en el ámbito del GMC, entre ellos el SGT N° 3 y el SGT N° 8, que tratan, respectivamente, de reglamentos técnicos y agricultura.

⁵⁸ En el ámbito latinoamericano, también la ALADI se esfuerza en la eliminación de estas barreras, básicamente a través de estudios comparativos y elaboración de pautas para la estructuración de sistemas de evaluación de conformidad. En 1997 los países de la ALADI firmaron el Acuerdo marco para la Promoción del Comercio Mediante la Superación de Barreras Técnicas al Comercio. Los Estados Partes implementaron, en el marco del Acuerdo (AR No. 8), un mecanismo regional de notificación de sus reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, “que permitirá continuar incrementando los niveles de transparencia respecto de las condiciones bajo las cuales se desarrolla el comercio intrazona”. <http://www.aladi.org/nsfaladi/Prensa.nsf/vbusquedaComunicadoswebR/30D4B7D0D735397083257EA40047FA9F>

⁵⁹ La Resolución MERCOSUR/GMC/RES N° 151/96 creó el SGT N° 11, que trata del tema “Salud”.

pública; b) Aplicación de leyes y reglamentos de seguridad; c) Regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares; d) Protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales; e) Importación y exportación de oro y plata metálicos; f) Protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y g) Exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear” (pp. 12013).

Sin embargo, hay que tener cuidado de que este dispositivo no esconda prácticas proteccionistas que tengan como objetivo restringir el comercio intrazona⁶⁰.

En los años 2001-2002 hubo tentativas de reglamentar el artículo 50 del Tratado de Montevideo sin que se pudiera alcanzar un consenso, razón por la cual la solución al tema quedó en suspenso⁶¹.

5.2.2. El proceso de consulta frente a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)

Con el propósito de hacer cumplir lo dispuesto en el Tratado de Asunción y en el Protocolo de Ouro Preto, además de la Decisión n° 9/94 del Consejo del Mercado Común y la Resolución n° 49/94 del Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) publicó la Directiva n° 13/95, que estableció el procedimiento de consultas ante la CCM⁶². Para ello, se adoptó un procedimiento y formularios para organizar la presentación de Consultas de los Estados Partes del MERCOSUR en el ámbito de la CCM. La Directiva 13/95

⁶⁰ Según el laudo arbitral “Ad hoc” del MERCOSUR constituido para entender en la controversia presentada por la República Argentina a la República Federativa del Brasil sobre “Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño”, se verificó que no hubo, por parte de Brasil, la necesaria incorporación de las Resoluciones GMC N° 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 y 71/98, lo que impide su entrada en vigencia en el MERCOSUR. Según el laudo, “el Tribunal no comparte la tesis de que, en el presente caso, la invocación genérica de la protección de la salud humana, animal y vegetal amparada por el art. 50 del Tratado de Montevideo de 1980 pueda exonerar a la República Federativa del Brasil de cumplir con la obligación específica de incorporar a su normativa interna las disposiciones de las Resoluciones GMC bajo análisis. La circunstancia de que los productos fitosanitarios tengan la potencialidad de causar daño a la salud no es argumento suficiente para oponerse a incorporar las normas de registración previamente acordadas en un tiempo razonable”. “Como toda restricción al principio de libertad de circulación de mercaderías, la misma debe ser excepcional, específica y de interpretación restrictiva. Además, deberá recaer en el Estado que impone la restricción el *onus probandi* de que se ha producido la situación de hecho que sustenta la restricción”.

⁶¹ Informe MERCOSUR n° 8, 2001-2002, p. 104-105.

⁶² CCM está formada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros suplentes de cada Estado Parte, coordinados por sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores (art 2.º de la Decisión MERCOSUR n° 9/94).

fue posteriormente modificada y derogada por la Directiva 6/96, la cual, a su vez, fue perfeccionada y derogada por la Directiva 17/99⁶³.

Según la Directiva 17/99 aún vigente, las consultas sobre las materias de competencia de la CCM, incluyendo las RNA, deben ser presentadas en las reuniones ordinarias o en las extraordinarias de la CCM, en cuya agenda se haya acordado incluirlas. En la agenda de las Reuniones Ordinarias figurará permanentemente un punto denominado “Consultas” (art. 2).

Las Consultas deberán ser presentadas por escrito y en soporte magnético en los formularios correspondientes: “Nueva Consulta”, “Respuesta” (en caso de réplica) y “Nota Técnica”, conforme a los modelos que constan como Anexos a la Directiva. Los Estados Partes podrán enviar las Nuevas Consultas, Respuestas y Notas Técnicas en el período entre reuniones de la Comisión de Comercio, a fin de facilitar a los Estados Partes expresar su posición sobre las mismas para la reunión siguiente a la fecha de recepción. Tales envíos deberán ser dirigidos a la Presidencia Pro Tempore, con copia a las demás Coordinaciones Nacionales de la CCM (art. 3).

Cuando más de un Estado Parte presente una Consulta a un mismo Estado Parte sobre el mismo tema, las Secciones Nacionales de los países consultantes coordinarán, en la medida de lo posible, la interposición de una única Consulta. Un Estado Parte podrá asociarse a consultas ya iniciadas, mediante la presentación de sus argumentos en una Nota Técnica, lo que será registrado en Acta (art. 5).

Las consultas deberán ser respondidas por escrito en el formulario de Respuesta, en un plazo que no supere la segunda Reunión Ordinaria posterior a aquella en la que fue presentada. En el caso que dicha reunión no se celebre en el curso de los 60 días siguientes a la formulación de la Consulta el Estado Parte consultado deberá enviar su respuesta a las Coordinaciones Nacionales de la CCM, dentro de ese plazo (art. 6).

El Estado Parte consultante dará por “concluida” una consulta cuando la respuesta fuera considerada satisfactoria, o la causa que generó la consulta hubiera sido superada. Asimismo, podrá dar por “Concluida Insatisfactoriamente” una Consulta si su objeto no ha sido resuelto y las posibilidades de solución en el ámbito de la CCM han sido agotadas (art. 7).

⁶³ Según el Informe MERCOSUR n° 16, de 2010/2011, p. 84, la CCM estuvo en aquel momento revisando dicha Directiva bajo la propuesta paraguaya de perfeccionamiento del mecanismo de consultas a cargo de la Comisión, con el propósito de mejorar el tratamiento de la información relacionada a RNA.

Luego de transcurridas cuatro reuniones consecutivas de la CCM, a partir de la inclusión de una consulta en la categoría de Consulta en Plenario, las Consultas serán dadas por “concluidas por expiración del plazo”, salvo que el Estado Parte consultante y el consultado decidan lo contrario de común acuerdo (art. 8).

Las Actas de las Reuniones de la CCM registrarán un listado de las Nuevas Consultas y un listado de Consultas en Plenario con su evolución, con sus documentos pertinentes figurando como anexos a estas (art. 9).

La Secretaría Administrativa del MERCOSUR distribuirá en cada Reunión Ordinaria de la CCM un documento con la lista cronológica de las Consultas no concluidas y sus respectivos avances (art. 10).

Adicionalmente, la Directiva 17/99 dispone que la aplicación del presente Mecanismo de Consultas, no impide a un Estado Parte recurrir en cualquier momento al Procedimiento General de Reclamaciones (Anexo al Protocolo de Ouro Preto) o al Procedimiento de Solución de Controversias del vigente Protocolo de Olivos. La formalización de una reclamación o una controversia, en conformidad con los instrumentos citados, en lo que respecta al tema objeto de consulta en la CCM, dará por concluida insatisfactoriamente la referida Consulta (art. 11).

Así se concluye que el mecanismo siempre requiere, para resolver la consulta, la voluntad del consultado de explicar o modificar la medida. Si esa voluntad no existe, la alternativa es resignarse o recurrir al procedimiento de solución de controversias, según orienta el artículo 11 de la Directiva 17/99.

Sin embargo, se puede afirmar que hasta el final de los años noventa el mecanismo de consultas ante la CCM fue uno de los más poderosos dentro del MERCOSUR, siendo responsable por la solución de innumerables casos entre sus Estados Partes, evitando, en aquel momento, el origen de una reclamación formal ante el sistema de solución de controversias de la institución.

5.2.3. Intentos de eliminación de las RNA en el MERCOSUR y el porqué de su fracaso

Años después de la creación del MERCOSUR, los países observaron que las RNA aumentaban a medida que los aranceles eran eliminados. No obstante, los Estados socios del MERCOSUR intentaron solucionar el problema de las RNA a través de declaraciones o

compromisos de eliminación, además de hacer uso del sistema de consultas en el ámbito de la CCM aunque sin garantía de obtener una solución rápida o satisfactoria. Sin embargo, estos intentos nunca fueron suficientes para solucionar de hecho esto que se mantiene como uno de los principales problemas a ser enfrentado por el MERCOSUR en la actualidad.

A continuación se enumeran los principales pasos dados por el bloque, en orden cronológico, en la búsqueda de la eliminación de las RNA:

Según nos cuenta Gil (2015):

“En una reunión de Fortaleza de diciembre de 1996, el GMC encomendaba que se otorgara tratamiento prioritario a las tareas de eliminación y/o armonización de las RNA. Además, se instaba a todos los subgrupos y comités técnicos a que definieran antes del 31 de julio de 1997 la fecha en que las RNA identificadas podían ser eliminadas o armonizadas. Pero esto no pudo cumplirse, por lo que en diciembre de 1997 se establecieron nuevos plazos para el año siguiente. En 1998, se identificaron 262 restricciones no arancelarias en los cuatro países socios, de las cuales el 80% afectaba las importaciones. La dificultad de su eliminación o armonización permaneció; en parte, se atribuía al hecho de que, al ser normativas nacionales sobre estándares técnicos y las regulaciones sanitarias y fitosanitarias, requerían, para su aplicación, cambios en las leyes y regulaciones nacionales, los cuales, a su vez, demandaban tiempo para llevarlos a la práctica” (p.13).

En este sentido, el Informe n° 5 del MERCOSUR concluye que “en el corto plazo, es imprescindible que los países ratifiquen el compromiso firmado en el Tratado de Asunción donde se establece que no se crearán, bajo ninguna hipótesis, barreras al comercio intrasubregional que puedan comprometer los resultados alcanzados por el proceso de integración hasta el momento. Sin embargo, se deberían negociar reglas más precisas, específicamente en lo que se refiere al uso de salvaguardias comerciales, de acuerdos sectoriales que involucren la restricción voluntaria a las exportaciones y de programas de reestructuración sectorial. El objetivo sería garantizar selectividad, transparencia y temporalidad limitada en el uso de estos instrumentos, evitando que, aún en momentos de crisis, tenga lugar la diseminación de barreras no arancelarias en el ámbito intrasubregional”⁶⁴.

El 29 de junio de 2000, el CMC consideró una agenda de trabajo prioritaria para lo que denominó el "Relanzamiento del MERCOSUR". En ese marco, “la persistencia de numerosas restricciones no arancelarias” en el comercio intrazona llevaba al Consejo del MERCOSUR a aprobar una decisión por la que los Estados Partes se comprometían a no adoptar “ninguna medida restrictiva al comercio recíproco, cualquiera sea su naturaleza” y a trabajar en la identificación de las principales medidas nacionales existentes para definir

⁶⁴ Informe MERCOSUR n° 5, 1998-1999, p. 42.

posteriormente “posibles cursos de acción para la superación de las dificultades” que las mismas ocasionaban⁶⁵. Según Gil (2015), “en diciembre del mismo año, la decisión 57/00 puso fecha límite a este trabajo, pero a su vez, la decisión 59/00 modificó la estructura de la Comisión de Comercio, eliminando el CT N° 8 dedicado a las RNA” (p.14).

Además, las crisis económicas por las cuales pasaron Brasil y Argentina influyeron en el aumento del número de RNA.

En 2005, con la Resolución GMC 21/05, el GMC dio un gran paso al establecer un mecanismo que permitiera la “solución urgente a problemas puntuales de acceso al mercado, especialmente debido a las RNA, mediante la adopción de acciones de facilitación de comercio”⁶⁶. Según la Resolución GMC, los Coordinadores Nacionales de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) serán la instancia que analizará y dirimirá expeditivamente los problemas puntuales de acceso al mercado generados por barreras no arancelarias, con la finalidad de fortalecer la integración regional, y que las acciones o medidas cuestionadas no estén siendo objeto de una controversia en curso entre las partes involucradas, o alguna causa juzgada (art. 2, d de la Resolución). El Estado Parte al que se solicita la adopción de acciones, se expedirá en un plazo de 10 días contados desde la fecha en que fue comunicada la presentación a través de la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR (PPT), y presentará los alegatos, por escrito, que estime conveniente, con copia a los demás Coordinadores Nacionales de la CCM (art. 4 de la Resolución). Los demás Coordinadores Nacionales de la CCM deberán expedirse en un plazo de 10 días corridos sobre la procedencia de la solicitud y, habiendo comprobado el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Resolución, realizarán sus mejores esfuerzos para solucionar el problema (art. 5 de la Resolución).

Sin embargo, según Gil (2015), si se analiza el texto de la Resolución GMC 21/05, se nota que es “vago respecto de quién toma la decisión y cuál es la obligatoriedad de la misma” (p. 15).

En vista de la poca repercusión que tuvo la norma GMC 21/05, en 2006, Argentina y Brasil acordaban el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), que establecía una serie de pasos formales consensuados para restringir importaciones en ciertos sectores si alguno de los dos países se veía perjudicado por las importaciones de su vecino. Se trató de un acuerdo alcanzado de manera bilateral, cuyas negociaciones implicaron casi 15 meses de propuestas y

⁶⁵ Decisión CMC 22/00.

⁶⁶ Informe MERCOSUR n° 10, 2004-2005, p. 84.

contrapropuestas, y que tomó la forma de un Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 14, aquel que había dado origen al MERCOSUR⁶⁷.

Según Bath (2006), diplomático brasileño:

“La propuesta básica del MAC es pasar –en una visión compartida con Argentina - de una situación de adopción de medidas unilaterales a otra en donde existe un mecanismo consensuado en materia de problemas comerciales. En la situación anterior habíamos alcanzado un *modus vivendi* en la que existía una Comisión Bilateral que analizaba los problemas, reunida regularmente y que estimulaba a los sectores a llegar a acuerdos privados. Eran acuerdos básicamente privados aunque monitoreados a distancia por los gobiernos. Se adoptó fundamentalmente en los sectores de línea blanca y calzado. Por su naturaleza este mecanismo estaba sujeto a algunos problemas, como la adopción de medidas unilaterales no previstas por un gobierno, frente a lo cual el otro no podía hacer nada. El mecanismo defendía excesivamente el entendimiento informal privado pero quedaba sujeto a las incertidumbres mencionadas. Fue por propia iniciativa argentina que se pasó a un mecanismo más formal”⁶⁸.

No obstante, según el Informe MERCOSUR⁶⁹, para la aplicación del MAC, se debían cumplir ciertos requisitos. Entre ellos, que los solicitantes reunieran un grupo de productores que representara al menos un 35% de la producción nacional y que el aumento de las importaciones produjera un “daño importante” o una amenaza de dicho daño (caída en las ventas del producto nacional, en el nivel de producción y empleo y en el uso de la capacidad instalada, entre otros). Luego de que la solicitud fuera analizada por el perjudicado (“importador”), el mecanismo comenzaría con un período de consultas de 30 días prorrogables por 60 más, entre sectores privados afectados, para estudiar la posibilidad de acuerdos sobre integración productiva, cuotas de importación, u otras medidas. En caso de no haber acuerdo entre ellos, el importador (luego de un procedimiento de investigación y comprobación del daño) debía notificar a la Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral⁷⁰ y “solicitarle que invite a la rama de producción nacional, a los exportadores y a la Autoridad Nacional del Estado Exportador a mantener consultas” por un plazo de 10 días, prorrogables por otros 10. Cuando no se lograra acuerdo en los pasos previos, se permitiría al importador adoptar el MAC, que consistiría en:

- un contingente arancelario anual con preferencia plena para las exportaciones del producto considerado del otro;

⁶⁷ Informe MERCOSUR, n° 11, p. 57.

⁶⁸ <http://www.MERCOSURabc.com.ar/nota.asp?IdNota=677&IdSeccion=7>

⁶⁹ Informe MERCOSUR, n° 11, p. 5-6.

⁷⁰ Creada el 16 de octubre de 2003, la Comisión tenía por objetivo analizar las alteraciones súbitas de importación y buscar una solución al problema en conjunto con el sector privado. http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_89/ En los últimos años dicha Comisión vino perdiendo fuerza en la medida en que no era accionada para solucionar las disputas entre los dos países.

- un arancel para las exportaciones del producto del otro que supere el nivel del contingente arancelario anual que sea igual al Arancel Externo Común con una preferencia del 10%.

Según el Protocolo, el MAC se podría aplicar por 3 años (prorrogable por un año más) y una vez que perdiera su vigencia no podía volver a aplicarse antes de que se cumplieran dos años de esa fecha⁷¹.

Sin embargo, el mencionado acuerdo no entró en vigencia en vista de la resistencia de los sectores productivos especialmente en Brasil. En este sentido, según Armando Monteiro Neto, ex-presidente de la Confederación de las Industrias de Brasil (CNI) y ex Ministro del Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil (MDIC), el acuerdo no alcanzaba importantes recomendaciones del sector productivo brasileño, como ejemplo del compromiso de no aplicar medidas antidumping y otras restricciones unilaterales simultáneamente a la aplicación del MAC, del plazo máximo de vigencia de las medidas y principalmente el tema del desvío de comercio, que no estaría comprendido en dicho mecanismo.⁷²

En el año siguiente, se aprobó la decisión CMC N° 27/07, basada en una propuesta uruguaya, según la cual se instruyó al GMC a definir el tratamiento de las restricciones y medidas no arancelarias antes del 31 de diciembre de 2008. El plazo máximo de la implementación de las soluciones acordadas sería diciembre de 2010 para las medidas aplicadas por Argentina y Brasil y la misma fecha de 2012 para Paraguay y Uruguay⁷³. Según cuenta Gil (2015):

“Una vez más, el primer paso era la identificación de las restricciones, tarea que se había iniciado desde los primeros años del proceso pero que, evidentemente, requería continua actualización por los cambios en las medidas comerciales de los países. Así, cada parte presentó sus respectivos listados en la LXX reunión ordinaria del GMC (10 y 11 de diciembre de 2007)⁷⁴. Desde ese momento, no se registraron avances respecto de esas medidas” (pp. 17-18).

Pasados algunos años, en 2010, Uruguay presentaría una nueva propuesta para elaborar un mecanismo de reclamo directo ante el Tribunal en el caso de medidas no arancelarias que afectaran el comercio intrazona. Su principal argumento era que, bajo los mecanismos de consultas a la CCM y presentaciones al Tribunal, se producía una dilación en la solución de los problemas de acceso al mercado. La propuesta fue bien recibida por

⁷¹ Informe MERCOSUR, n° 11, p. 58-60.

⁷² <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u104872.shtml>

⁷³ Informe MERCOSUR 12, P 44.

⁷⁴ Acta GMC n° 4/07.

Paraguay, pero no por Argentina y Brasil⁷⁵. Se aprobó, a cambio, la Decisión N° 56/10 con un “Programa de Consolidación de la Unión Aduanera” que, entre otras cosas, instruyó a la CCM a:

- “constituir un grupo de trabajo sobre medidas no arancelarias con el objetivo de establecer procedimientos de intercambio de información para que los Estados Partes comunicaran la introducción o modificación de exigencias para la entrada de mercaderías importadas a su territorio;
- revisar el sistema de consultas establecido en la directiva N° 17/99 para agilizar el tratamiento de las medidas no arancelarias mencionadas en el artículo anterior;
- elevar al GMC una propuesta del tratamiento de las medidas no arancelarias para asegurar la libre circulación en el comercio intrazona”⁷⁶.

Sin embargo, en los años siguientes no se registraron nuevas decisiones vinculadas a estos objetivos, al punto que el INTAL señalaba en 2013 que el programa estaba, según Gil (2015), “prácticamente congelado” (p. 19-20).

En diciembre de 2010, el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) aprobó la creación de la Corte de Justicia del MERCOSUR (CJM), un proyecto común entre Argentina y Paraguay. El proyecto reemplaza al Tribunal Permanente de Revisión por la CJM, que es un órgano judicial permanente; otorga absoluta independencia a los jueces de la CJM; crea la posibilidad de que las personas físicas y las empresas puedan accionar directamente ante la CJM, con lo cual cuando existen, por ejemplo, trabas a las importaciones el propio afectado podría demandar ante el tribunal; permite que la CJM controle la legalidad de las normas del MERCOSUR; los fallos de la Corte son obligatorios bajo la pena de sanciones, entre otros. Luego de aprobado, según Alejandro Perotti, el proyecto fue enviado al Consejo del Mercado Común (CMC), “que, desde entonces, no lo ha analizado”⁷⁷.

Recientemente, la Decisión CMC N° 23/15 decidió instruir al Grupo Mercado Común a elaborar un “Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico” durante el segundo semestre del 2015, a efectos de su aprobación en la última Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común del mismo año, con la prioridad de identificar los obstáculos al intercambio intra MERCOSUR⁷⁸.

⁷⁵ Informe MERCOSUR n° 16, p. 84.

⁷⁶ Informe MERCOSUR n° 16, p. 84

⁷⁷ <http://www.lanacion.com.ar/1839413-propuesta-para-el-MERCOSUR-eliminar-las-restricciones>

⁷⁸ La Decisión CMC N° 56/15 aprobó el “Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico” y autorizó al GMC que convocara un Grupo ad hoc para dar cumplimiento efectivo a dicho Plan de Acción.

Debe mencionarse que este Plan es el resultado de un proceso de negociación en el cual los países pequeños buscaban la remoción de obstáculos al comercio intrazona, particularmente las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) aplicadas por Argentina de 2012 hasta 2015⁷⁹, mientras que Argentina pretendía que Uruguay eliminara la tasa consular de 2% que afecta a las importaciones desde los socios y que Brasil extienda los beneficios del programa Innova Auto a los demás miembros del bloque⁸⁰.

Según el Informe MERCOSUR, “el Plan fue incluido como la primera prioridad por la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR (PPT) de Paraguay para el segundo semestre de 2015 y se estableció que los países del bloque deberán identificar los productos y sectores donde existen restricciones a la circulación de las mercancías en el comercio intrazona o con terceros. Estos obstáculos deberán ser clasificados según tipo de barreras (arancelarias, no arancelarias y medidas de efecto equivalente y medidas que afecten la competitividad de los países) y se procederá a elaborar un cronograma de compromisos para su eliminación. Como señal de voluntad política, se previó que algunos productos estratégicos sean tratados de manera inmediata”⁸¹.

De hecho, los países intercambiaron un listado único de medidas identificadas como RNA con el objetivo de iniciar las discusiones acerca del tema. En este sentido, en la reunión del Grupo ad hoc creado por la Decisión CMC n° 56/15, realizada el 20 de mayo de 2016, los técnicos discutieron posibles metodologías de trabajo ante al listado presentado⁸². Según el Acta de la CII Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común, celebrada el 14 y 15 de junio de 2016, nada se decidió acerca de la propuesta uruguaya, sino que “las delegaciones intercambiaron comentarios y resaltaron la importancia de continuar trabajando con la finalidad de avanzar en los compromisos asumidos para el fortalecimiento comercial y económico del bloque”. Sin embargo, el tema sigue en la agenda del GMC.

En este breve recorrido se ve que no fueron pocas las decisiones regionales referidas a las RNA que formaron parte de la normativa del MERCOSUR o de la rutina de trabajo de los técnicos gubernamentales en variados Grupos permanentes o *ad hoc* de trabajo. El tema fue previsto desde el primer tratado que dio origen a este proceso de integración y en la medida en que se produjo un aumento de las RNA, se incrementaron también las quejas y las propuestas

⁷⁹ La DJAI fue creada por la Resolución General n° 3.252 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el 10 de enero de 2012, durante el gobierno Kirchner. En su reemplazo, la administración del Presidente Macri, que sucedió a Cristina Kirchner, creó el "Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI)", según establece la Resolución General n° 3.823 de la AFIP, publicada en 22 de diciembre de 2015.

⁸⁰ Informe Intal 20, 2014-2015, p. 65.

⁸¹ Informe Intal N° 20, p. 65.

⁸² El contenido de las discusiones llevadas a cabo entre los técnicos en dicha reunión está protegido por la confidencialidad y por eso no se puede divulgar.

unilaterales para alcanzar una solución consensuada. Lamentablemente en las instancias superiores del bloque, no hubo, desde entonces, avances verdaderamente concretos para poner fin al uso desenfrenado de las RNA, lo que refuerza la importancia de seguir proponiendo nuevas soluciones.

5.2.4. El Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR

Paralelamente a los intentos normativos y declarativos, los laudos de los tribunales también se concentraron en controversias originadas por los Estados socios relacionados al tema de las RNA.

Además, es importante aclarar que mientras que una larga serie de conflictos originados en las RNA era tratada en el ámbito del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR, durante todo el período de existencia del bloque, gran parte de las quejas eran tratadas a través de negociaciones bilaterales entre los países o en la CCM, como se estableció anteriormente. Así que, en la “fase pre contenciosa”, es posible hacer uso de las denominadas Consultas ante la CCM (Directiva CCM N° 17/99) o de las Reclamaciones ante el GMC (Anexo do Protocolo de Ouro Preto y Decisión CMC N° 18/02).

El Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR⁸³ está formado por un conjunto de normas y procedimientos adoptados con el objetivo de solucionar un eventual conflicto entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (art. 1 del Protocolo)⁸⁴.

⁸³ El Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR está dispuesto en el Protocolo de Olivos (firmado en 18/02/02 y vigente desde el día 1º/01/2004), con la alteración del Protocolo Modificativo del Protocolo de Olivos (19/01/2007).

⁸⁴ Además de los Estados, los particulares también pueden presentar dichos reclamos, pero hay que formalizarlos ante la Sección Nacional del Grupo Mercado Común del Estado Parte donde tengan su residencia habitual o la sede de sus negocios (art. 39 y 40 del Protocolo). Los particulares deberán aportar elementos que permitan determinar la verosimilitud de la violación y la existencia o amenaza de un perjuicio, para que el reclamo sea admitido por la Sección Nacional y para que sea evaluado por el Grupo Mercado Común y por el grupo de expertos, si se lo convoca (art. 40).

Para solucionar conflictos entre Estados es posible realizar la siguiente trayectoria: negociaciones directas; fase conciliatoria (Grupo Mercado Común) – que es opcional⁸⁵ –; procedimiento del Tribunal Arbitral *ad hoc*; y Tribunal Permanente de Revisión.

a) Negociaciones directas: Las negociaciones directas no podrán, salvo acuerdo entre las partes en la controversia, exceder un plazo de quince (15) días a partir de la fecha en que una de ellas le comunicó a la otra la decisión de iniciar la controversia (art. 4 del Protocolo). Los Estados Partes en una controversia informarán al Grupo Mercado Común, a través de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, sobre las gestiones que se realicen durante las negociaciones y los resultados de las mismas (art. 5 del Protocolo).

b) Intervención del GMC: los Estados Partes en la controversia podrán, de común acuerdo, someterla a consideración del Grupo Mercado Común, que actuaría como un intermediario. En este caso, el Grupo Mercado Común evaluará la situación, dando oportunidad a las partes en la controversia para que expongan sus respectivas posiciones requiriendo, cuando considere necesario, el asesoramiento de expertos (art. 6.2.i del Protocolo).

La controversia también podrá ser llevada a consideración del Grupo Mercado Común si otro Estado, que no sea parte en la controversia, requiriera justificadamente tal procedimiento al término de las negociaciones directas.

Si la controversia fuera sometida al Grupo Mercado Común por los Estados Partes en la controversia, éste formulará recomendaciones que, de ser posible, serán expresas y detalladas tendientes a la solución del diferendo. Si la controversia fuere llevada a consideración del Grupo Mercado Común a pedido de un Estado que no es parte en ella, el Grupo Mercado Común podrá formular comentarios o recomendaciones al respecto (art. 7 del Protocolo). El procedimiento no podrá extenderse por un plazo superior a treinta (30) días a partir de la fecha de la reunión en que la controversia fue sometida a consideración del GMC.

c) Procedimiento arbitral *ad hoc*: Cuando la controversia no hubiera podido solucionarse conforme a los procedimientos anteriores, cualquiera de los Estados Partes en la controversia podrá comunicar a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR su decisión de recurrir al procedimiento arbitral. La Secretaría Administrativa del MERCOSUR notificará de inmediato la comunicación al otro u otros Estados involucrados en la controversia y al GMC (art. 9.2). El procedimiento arbitral se sustanciará ante un Tribunal *Ad Hoc* compuesto de tres (3) árbitros (art. 10.1).

⁸⁵ Según Scotti (2013), el Protocolo de Olivos eliminó la obligatoriedad de la intervención del GMC, permitiendo no sólo acelerar la solución de controversias entre los Estados sino “despolitizar las controversias entre los Estados Partes”, atento al carácter intergubernamental de este órgano (p. 7).

Sin embargo, es posible el acceso directo por parte de los Estados al Tribunal Permanente de Revisión (TPR), saltando esta fase *ad hoc*.

Los Estados Partes en la controversia informarán al Tribunal Arbitral *ad hoc* por escrito sobre las instancias cumplidas con anterioridad al procedimiento arbitral y harán una exposición de los fundamentos de hecho y de derecho de sus respectivas posiciones.

El Tribunal Arbitral *ad hoc* podrá, a solicitud de la parte interesada, y en la medida en que existan presunciones fundadas de que el mantenimiento de la situación pueda ocasionar daños graves e irreparables a una de las partes en la controversia, dictar las medidas provisionales que considere apropiadas para prevenir tales daños (art. 15). El Tribunal Arbitral *ad hoc* dictará el laudo en un plazo de sesenta (60) días, prorrogables por un plazo máximo de treinta (30) días, contado a partir de la comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR a las partes y a los demás árbitros, informando la aceptación por el árbitro Presidente de su designación.

d) Procedimiento de revisión: cualquiera de las partes en la controversia podrá presentar un recurso de revisión al Tribunal Permanente de Revisión (integrado por 5 árbitros), contra el laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* en un plazo no superior a quince (15) días a partir de la notificación del mismo (limitado a las cuestiones de derecho tratadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas) (art. 17). La otra parte en la controversia tendrá derecho a contestar el recurso de revisión interpuesto, dentro del plazo de quince (15) días de notificada de la presentación de dicho recurso. El Tribunal Permanente de Revisión se pronunciará sobre el recurso en un plazo máximo de treinta (30) días contado a partir de la presentación de dicha contestación o del vencimiento del plazo para la presentación señalada, según sea el caso. Por decisión del Tribunal el plazo de treinta (30) días podrá ser prorrogado por quince (15) días más (art. 21).

El TPR podrá confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones del Tribunal Arbitral *ad hoc*. El laudo del Tribunal Permanente de Revisión será definitivo, obligatorio, inapelable, y prevalecerá sobre el laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* (arts. 22 y 26.2).

e) Recurso de aclaratoria: Cualquiera de los Estados Partes en la controversia podrá solicitar una aclaración del laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* o del Tribunal Permanente de Revisión y sobre la forma en que el laudo deberá cumplirse, dentro de los quince (15) días siguientes a su notificación. El Tribunal respectivo se expedirá sobre el recurso dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de dicha solicitud y podrá otorgar un plazo adicional para el cumplimiento del laudo (art. 28).

f) Cumplimiento de los laudos: Los laudos de los Tribunales *ad hoc* o los del Tribunal Permanente de Revisión, según el caso, deberán ser cumplidos en el plazo que los respectivos tribunales establezcan. Si no se determinara un plazo, los laudos deberán ser cumplidos dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su notificación (29, 1). En caso de que un Estado Parte interponga el recurso de revisión, el cumplimiento del laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* será suspendido durante la sustanciación del mismo. El Estado Parte obligado a cumplir el laudo informará a la otra parte en la controversia, así como al Grupo Mercado Común, por intermedio de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, sobre las medidas que adoptará para cumplir el laudo, dentro de los quince (15) días contados desde su notificación (art. 29. 2 y 3).

En caso de que el Estado beneficiado por el laudo entienda que las medidas adoptadas no dan cumplimiento al mismo, tendrá un plazo de treinta (30) días desde la adopción de aquellas, para llevar la situación a consideración del Tribunal *ad hoc* o del Tribunal Permanente de Revisión, según corresponda. El Tribunal respectivo tendrá un plazo de treinta (30) días desde la fecha en que tomó conocimiento de la situación, para dirimir las cuestiones referidas (art. 30).

Según Silva y Nóbrega (2016), la dificultad enfrentada por el TPR para que sus laudos sean cumplidos, reside en el hecho de que los Estados Partes del MERCOSUR poseen distintos procedimientos internos y regímenes jurídicos distintos, lo que produce restricciones políticas y normativas, sea en el desarrollo de las demandas sea en el cumplimiento de sus decisiones (p. 171).

g) Medidas compensatorias: si un Estado Parte en la controversia no cumpliera total o parcialmente el laudo del Tribunal Arbitral, la otra parte en la controversia tendrá la facultad, durante el plazo de un (1) año, contado a partir del día siguiente al que venció el plazo referido en el artículo 29.1, e independientemente de recurrir a los procedimientos del artículo 30, de iniciar la aplicación de medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras obligaciones equivalentes, tendientes a obtener el cumplimiento del laudo (art. 31.1). El Estado Parte beneficiado por el laudo procurará, en primer lugar, suspender las concesiones u obligaciones equivalentes en el mismo sector o sectores afectados. En el caso de que considere impracticable o ineficaz la suspensión en el mismo sector, podrá suspender concesiones u obligaciones en otro sector, debiendo indicar las razones que fundamentan esa decisión (art. 32.2). Las medidas compensatorias a ser tomadas deberán ser informadas formalmente, por el Estado Parte que las aplicará, con una anticipación mínima de quince (15) días, al Estado Parte que debe cumplir el laudo (art. 32.3).

Hasta hoy⁸⁶ fueron emitidos 10 laudos arbitrales bajo el Protocolo de Brasilia y 8 bajo el Protocolo de Olivos⁸⁷, y de la totalidad de dichos laudos, 17 se refieren a cuestiones relacionadas a las RNA:

Tabla 2 – Controversias con laudo arbitral - RNA⁸⁸

Controversia	Parte reclamante	Parte reclamada	Fecha	Laudo
1 - Licencias automáticas y no automáticas de Brasil a la importación	Argentina	Brasil	28/04/99	Favorable a Argentina
2 - Subsidios a la producción y exportación de cerdos de Brasil	Argentina	Brasil	27/09/99	Favorable a Brasil
3 - Productos Textiles: Salvaguardias aplicadas por Argentina	Brasil	Argentina	10/03/00	Favorable a Brasil
4 - Derechos antidumping contra pollos provenientes de Brasil	Brasil	Argentina	21/05/01	Favorable a la Argentina
5 - Restricciones de acceso de bicicletas de origen uruguayo al mercado argentino	Uruguay	Argentina	29/09/01	Favorable a Uruguay
6 - Prohibición de importación de neumáticos remoldados de Brasil procedentes de Uruguay	Uruguay	Brasil	09/01/02	Favorable a Uruguay
7 - Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios	Argentina	Brasil	19/04/02	Favorable a Argentina

⁸⁶ Octubre de 2016.

⁸⁷ De estos, dos fueron emitidos por el Tribunal *ad hoc*. Los demás, fueron emitidos por el TPR.

http://www.sice.oas.org/dispute/MERCOSUR/ind_s.asp

⁸⁸ Los laudos 1-10 fueron emitidos durante la vigencia del Protocolo de Brasilia.

argentinos al mercado de Brasil por incumplimiento de Resoluciones GMC				
8 - Impuesto Específico Interno a la importación de cigarrillos de Paraguay a Uruguay	Paraguay	Uruguay	21/05/02	Favorable a Paraguay
9 - Régimen de estímulo a la industrialización de lana de Argentina a Uruguay	Argentina	Uruguay	04/04/2003	Favorable a Argentina
10 - Medidas discriminatorias y restrictivas al comercio de tabaco y productos derivados del tabaco	Uruguay	Brasil	05/08/2005	Brasil derogó las normas antes del fin del proceso.
11- Prohibición de importación de neumáticos remoldados de Argentina, procedentes de Uruguay	Uruguay	Argentina	25/10/05	Favorable a Argentina
12 - Impedimentos a la libre circulación (acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas)	Uruguay	Argentina	21/06/2006	Parcialmente favorable a Uruguay
13 - TPR 01/2005 – Recurso de Revisión del laudo Neumáticos Remoldados, de 25/10/05	Uruguay	Argentina	20/12/2005	Favorable a Uruguay
14 - TPR 01/2006 – Recurso de aclaratoria del laudo Neumáticos	Argentina	Uruguay	13/01/2006	Favorable a Uruguay

Remoldados, de 20/12/2005				
15 - TPR 02/2006 - Recurso de Revisión del laudo Impedimentos a la libre circulación, de 21/06/2006	Argentina	Uruguay	06/07/2006	Favorable a Uruguay (recurso no admitido)
16 - TPR 01/2007 - Exceso en la aplicación de medidas compensatorias, en el ámbito de los laudos Neumáticos TPR 01/2005 y TPR 01/2006	Argentina	Uruguay	08/06/2007	Favorable a Uruguay
17 - TPR 01/2008 - Divergencia sobre el cumplimiento del laudo Neumáticos TPR 01/2005	Uruguay	Argentina	25/04/2008	Favorable a Uruguay

Nota: Elaboración realizada por la autora de este trabajo en base López, p. 11, Gil, p. 19 y la página web del TPR MERCOSUR y SICE OAS. Disponible en: http://www.tprMERCOSUR.org/es/sol_contr_laudos.htm; http://www.sice.oas.org/dispute/MERCOSUR/ind_s.asp

Es importante aclarar que gran parte de las decisiones tomadas por los tribunales *ad hoc* o por el TPR, en el tema de RNA, no fueron debidamente cumplidas por los países vencidos. Según señala Scotti (2013), en el ámbito del Protocolo de Brasilia, el laudo sobre Licencias automáticas y no automáticas del Brasil a la importación y el laudo sobre derechos antidumping contra pollos provenientes de Brasil, fueron cumplidos fuera del plazo previsto, mientras que el laudo sobre las restricciones de acceso de bicicletas de origen uruguayo al mercado argentino, aunque cumplido en el momento por el país vencido, más adelante, el mismo adoptó otras medidas que igualmente impedían el ingreso de bicicletas uruguayas (p.16).

El caso de la prohibición de importación de neumáticos remoldados de Argentina, procedentes del Uruguay, que fue objeto de gran parte de los laudos producidos por el TPR, en el ámbito del Protocolo de Olivos, nunca fueron debidamente cumplidos, aunque se hayan aplicado medidas compensatorias por parte del país vencedor en la disputa.

Así se concluye que pese a ser las RNA el principal objeto de divergencia entre los socios del MERCOSUR bajo el sistema de solución de controversias, el nivel de cumplimiento de las decisiones tomadas es bastante insatisfactorio.

En este sentido, afirma Scotti (2013) que “el MERCOSUR no cuenta con un sistema eficaz para la ejecución de los laudos en caso de falta de cumplimiento voluntario por parte del Estado Parte infractor”. Y continúa: “los países pequeños nunca van a poder aplicar una medida que tenga el suficiente impacto para generar un cambio de conducta en el Estado incumplidor (p. 24).

También nos enseña el Profesor Amaral Junior (2013) que “la naturaleza intergubernamental del MERCOSUR, fundada en el consenso entre los miembros, afecta el proceso de toma de decisiones de los órganos institucionales y, por supuesto, las decisiones del sistema de solución de controversias” (p. 23).

Además, se sabe que el número de divergencias en el tema de las RNA entre los socios es superior al número de casos llevados hacia el sistema, y que la gran mayoría se resuelve por otras vías no judiciales (CCM o agenda bilateral, por ejemplo) o bien simplemente es tolerada e incorporada al día a día del bloque, como parte del proceso de integración existente.

5.3. El tratamiento de las RNA en los países del MERCOSUR

En el ámbito de cada Estado Parte del MERCOSUR, lo que se verifica en la práctica es que las empresas grandes realizan con reducidas dificultades gestiones para superar las RNA, sea porque son más ordenadas institucionalmente, sea porque tienen gran interés en solucionar dichos conflictos. El tipo de gestiones más frecuentes son las realizadas ante las autoridades de los países, tanto de origen como de destino, y por lo tanto, la tramitación ante organismos del MERCOSUR es la que se presenta con menor frecuencia.

Por otro lado, las empresas pequeñas necesitan un apoyo institucional más estricto en su país de origen para que se sientan cómodas y continúen con sus planes de exportaciones hacia un país que presente RNA a sus productos.

Sin embargo, en los dos casos, según Berlinski (2012), “las restricciones introducen incertidumbre, reducción de exportaciones y aumento de costos asociados a minimizar su impacto” (p. 27). En algunos casos, esto induce una desviación de exportaciones hacia mercados menos conflictivos.

Los diversos casos sin solucionar corresponden, como ya se ha analizado anteriormente, a la ausencia de un esfuerzo político de armonización legislativa, o de

internalización nacional de normas MERCOSUR ya acordadas. Además, las herramientas hoy existentes en el ámbito del MERCOSUR para solucionar los conflictos entre los socios son, por un lado, extremadamente politizadas (como en las negociaciones bilaterales o en el ámbito de la CCM o GMC) y por otro, carentes de la fuerza necesaria que garantice el cumplimiento de una decisión tomada (como, por ejemplo, en el sistema de solución de controversias del Protocolo de Olivos).

A continuación, realizaremos una investigación sobre cómo actúan los países socios del MERCOSUR *per se*, frente a una RNA, con el objetivo de discutir si existe un esfuerzo interno para monitorear dichas medidas más allá de los esfuerzos hechos en el ámbito del bloque, aunque sean estos últimos sabidamente poco expresivos.

5.3.1. Argentina

Hasta el año 2016, en la Argentina, la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), perteneciente a la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Producción, era el órgano que se ocupaba del tema de las RNA. La CNCE estaba encargada de relevar y sistematizar las barreras que obstaculizaban el acceso de productos argentinos a determinados mercados de exportación. Para eso, reunía la información proveniente de diversas fuentes (empresas, embajadas y otros órganos del sector privado) y las ponía a disposición tanto del sector privado como del sector público. El sector privado podía ayudar en este trabajo enviando sus quejas a través del Formulario para el Registro de las Barreras a las Exportaciones Argentinas, disponible en la página de la CNCE⁸⁹, creado por la Resolución del Directorio de la CNCE N° 1/98⁹⁰.

Según explica el ex Secretario de Industria, Comercio y Minería de la Argentina y experto en economía y comercio exterior, Dante Sica, a partir de 2016, con los ajustes hechos en la estructura de comercio exterior a nivel nacional, el Ministerio de Producción promoverá una mejor estructuración para las demandas de las RNA. La Secretaría de Industria decidirá el mejor remedio para el tema mientras que la Cancillería orientará sobre cómo hacer los avances necesarios en el área. Sin embargo, el sector privado en el área de comercio exterior no posee una estructura ni los aportes financieros necesarios para actuar de forma más activa,

⁸⁹ <http://www.mecon.gov.ar/cnce/bar/documentos/formulario.doc>

⁹⁰ <http://www.cnce.gov.ar/1/1/2>. Antes de 2016, la CNCE era parte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, ahora denominado Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Ahora es parte del Ministerio de Producción.

tal cual ocurre en Brasil a través de las conocidas asociaciones privadas representativas de la industria y de la producción nacional⁹¹.

De hecho, a partir de 2016, el tratamiento de la información relativa a las RNA funciona de la siguiente forma: los diversos órganos gubernamentales reciben quejas y las envían a la Cancillería, organismo que concentra dichas denuncias. El principal órgano que recibe las quejas es la Subsecretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Producción.

Una vez recibida y analizada la denuncia, la Cancillería puede llevar el tema a la CCM del MERCOSUR u otros ambientes apropiados.

5.3.2. Brasil

En Brasil, el tratamiento del tema de las RNA está distribuido entre diversos órganos gubernamentales⁹² según la naturaleza de la medida, y cuenta con la importante contribución del sector privado.

Generalmente, el sector privado comunica directamente al gobierno la existencia de una posible RNA. Eso puede realizarse a través de comunicados escritos enviados por medio electrónico o físicamente al órgano competente, o a través de reuniones de trabajo. Una vez recibida la información, el órgano competente empieza una investigación para saber si la queja de hecho configura una violación a uno de los acuerdos suscriptos por el Brasil en la OMC o en los organismos regionales de comercio, en especial el MERCOSUR.

Muchas veces las entidades privadas hacen un análisis de la información recogida por sus asociados antes de enviarla a la autoridad gubernamental responsable. Muchas quejas llegan a través de los formularios que están disponibles en la página web de asociaciones privadas de comercio, agricultura o industria⁹³.

En el gobierno, como se ha mencionado anteriormente, se identifican diversos órganos que se ocupan del tema de las RNA, en sus respectivos ámbitos de actuación. Así es que el

⁹¹ Entrevista realizada en la oficina de Dante Sica, en Buenos Aires. Comunicación personal, 09 diciembre 2015.

⁹² Son diversos los órganos gubernamentales brasileños involucrados con el tema de las RNA, por ejemplo las embajadas brasileñas en el exterior, el MRE, el MDIC, la SRI/MAPA, ANVISA, INMETRO, MF, INPI, entre otros.

⁹³ La Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) realizó una investigación temporaria acerca de las RNA sufridas por las empresas a través del cuestionario disponible en su página web durante los meses de julio a septiembre de 2014. Los resultados obtenidos fueron que los sectores tienen gran dificultad en separar las medidas administrativas legítimas de las medidas identificadas como barreras técnicas, sanitarias o fitosanitarias, que fue el objeto de la investigación. <http://www.fiesp.com.br/noticias/com-mundo-em-desaceleracao-economica-barreiras-tecnicas-estao-entre-as-principais-variaveis-do-comercio-internacional-afirma-diretor-da-fiesp>

sector privado envía la información obtenida sobre una posible RNA al órgano que considera pertinente según la naturaleza de la medida.

Generalmente, las quejas acerca de las restricciones de naturaleza técnica llegan por el Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial de Brasil (INMETRO). El INMETRO actúa en un importante órgano colegiado presidido por el Ministro de Industria, Comercio Exterior y Servicios, el Consejo Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (CONMETRO). El Consejo actúa por medio de sus comités técnicos asesores que poseen miembros del sector privado, académicos, entre otros representantes de la sociedad, en especial el Comité Brasileño de Barreras Técnicas al Comercio – CBTC⁹⁴, que subsidia la participación de Brasil en el Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio de la OMC, así como en otros foros relacionados.

De esta forma, cuando una exigencia técnica afecta negativamente a sus exportaciones, el exportador puede contactar al INMETRO con el objetivo de que juntos, gobierno y sector privado, puedan analizar si es de hecho un caso de restricción técnica. A partir de ese momento, la queja puede ser tratada en el ámbito bilateral⁹⁵, regional (por medio de la coordinación brasileña del SGT n°3 del MERCOSUR) o multilateral (por medio de la coordinación brasileña junto al Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC), en busca de la solución que mejor responda a los intereses brasileños. Para eso, el INMETRO trabaja en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el MDIC, además de otros organismos de control como ANVISA (Órgano de Vigilancia Sanitaria) o el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA)⁹⁶.

En general (y no solamente en relación a barreras técnicas), el gobierno recibe las denuncias y hace su análisis, solicitando (o no) informaciones adicionales del sector privado y dirigiendo el reclamo, si fuera considerado legítimo, hacia: a) los Comités Bilaterales (comisión de acompañamiento del comercio, misiones comerciales, consultas a las embajadas); b) Comités Regionales (en el caso del MERCOSUR, el MRE plantea el tema junto a la CCM); c) Comités en el ámbito de la OMC (como, por ejemplo, el mencionado Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio). Una decisión definitiva sobre la apertura de un

⁹⁴ http://www.INMETRO.gov.br/barreirastecnicas/PDF/cbtc/Conmetro_res_1_2014.pdf

⁹⁵ Las reuniones bilaterales en el ámbito del MERCOSUR son bastante frecuentes, por ejemplo, la que se llevó a cabo en agosto de 2016 entre los Ministros de la Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil y el Ministro de Producción de Argentina. En la reunión los delegados de Brasil se quejaron por las trabas en el comercio en el campo textil y la Argentina volvió a alertar sobre los problemas comerciales en el sector agrícola y de electrodomésticos. La Nación-Martin Dinatale-La Argentina y Brasil cierran acuerdos para buscar nuevos mercados y agilizar el comercio, 3/08/2016.

⁹⁶ Información obtenida en el INMETRO, en especial con la colaboración del experto en obstáculos técnicos en el ámbito multilateral, Diego Pizetta, comunicación personal, 13 mayo de 2016.

contencioso en relación a una RNA debe ser tomada por la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), de la Presidencia de la República, compuesta por el Presidente de la República (que la preside) y los siguientes Ministros: Ministro de Estado de Relaciones Exteriores; Ministro de Hacienda; Ministro de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; Ministro de Industria, Comercio Exterior y Servicios; Ministro de Planeamiento, Desarrollo y Gestión; y por el Secretario Ejecutivo de la Secretaria del Programa de Asociaciones de Inversiones de la Presidencia de la República⁹⁷.

Aunque el sistema brasileño de gestión de las RNA parece funcionar relativamente bien, el gobierno federal, a través del documento “Programa Nacional de Exportações 2015-2018”, propuso la creación de instrumentos eficaces para el monitoreo sistematizado de las RNA, sin el cual no será posible su efectiva eliminación.⁹⁸

En este sentido es que el MDIC, con el apoyo del sector privado, está desarrollando una plataforma electrónica con el objetivo de recibir, analizar, procesar y dar el tratamiento correcto a las denuncias o informaciones acerca de las RNA a las exportaciones⁹⁹.

Dicha plataforma dispondrá de un formulario con el cual el gobierno hará el relevamiento de las informaciones necesarias acerca de la RNA en cuestión. Este será un canal directo y permanente entre el gobierno y el sector privado. Luego, el gobierno analizará la información obtenida y, si fuera el caso, le dará un tratamiento adecuado según su naturaleza. Otros órganos del gobierno más allá del MDIC deberán actuar: el MAPA, en los casos de medidas sanitarias o fitosanitarias; el INMETRO, en el caso de barreras técnicas; el INPI, en el caso de quejas de violación de derechos de propiedad intelectual, entre otros. Como se ha dicho anteriormente, toda esta actuación se realizará a través de una plataforma electrónica de tratamiento de la RNA.

Luego de la identificación de la RNA y su análisis, dicha RNA será tratada en los diversos ámbitos de actuación del gobierno con el objetivo de darle una solución satisfactoria. Así, la RNA puede ser direccionada a un ambiente multilateral en el ámbito de la OMC, por ejemplo a uno de sus Comités de trabajo o directamente será enviada a consultas en el ámbito del sistema de resolución de disputas del organismo. También puede ser tratada en el ámbito intra- o extrarregional, en el ámbito de los acuerdos regionales de comercio, como la CCM del MERCOSUR u otro mecanismo de tratamiento de las RNA.

⁹⁷ Decreto nº 8.807, de 12 de julio de 2016.

⁹⁸ Plano Nacional de Exportações 2015-2018. <http://www.mdic.gov.br/galeria-de-videos?videoid=bLk9opqu4gw>

⁹⁹ ENAEX discute barreras no tarifarias y facilitación del comercio.

<http://portal.siscomex.gov.br/informativos/noticias-orgaos/secex/enaex-discute-barreiras-nao-tarifarias-e-facilitacao-de-comercio-1/>

Por último, la RNA podrá ser tratada en el ámbito bilateral, es decir, en misiones comerciales, directamente a través de consultas a embajadas, comisiones bilaterales de comercio, entre otros.

Según lo informado por la Coordinación General de Temas Multilaterales de la SECEX/MDIC, en Brasil, con esta plataforma, Brasil desea reunir un conjunto de informaciones actualizadas sobre las RNA que afecten al comercio de sus productos y servicios, que será útil para que el sector privado se ordene estratégicamente en sus elecciones de mercado y para que el gobierno esté preparado para posibles negociaciones en los variados ámbitos institucionales (multilaterales, intra- o extrarregionales o bilaterales), con el objetivo de actuar de forma más asertiva contra las RNA a las exportaciones. Sin embargo, el sistema no tiene naturaleza contenciosa, es decir, no fue creado con el objetivo de reunir elementos para justificar la aplicación de sanciones o contramedidas unilaterales¹⁰⁰.

También sobre la plataforma, el ex Secretario de Comercio Exterior del Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil y experto en comercio exterior, Daniel Marteleto Godinho, explica que “las restricciones al comercio son una realidad en el comercio internacional. Cuanto más expresivo el comercio, aún más grandes son las RNA. Para el óptimo tratamiento del tema, es necesario tener mecanismos eficaces de diálogo y solución de problemas puntuales. Muchas veces es aún más difícil identificar la eventual restricción que combatirlas. Por esa razón, el gobierno brasileño, junto al sector privado, encabezado por la CNI, está desarrollando el *Sistema Barreras*, que sistematizará la información sobre el tema, contribuyendo con una mayor transparencia y *accountability* (*responsabilidad*) al sistema. Con esto se busca adquirir mayores resultados en la lucha contra las barreras al comercio”¹⁰¹.

5.3.3. Uruguay

En Uruguay, los ministerios sectoriales tienen sus propios órganos donde reciben peticiones del sector privado, incluso relacionados a la existencia de RNA practicadas por otros mercados. Son estos: el Ministerio de Industria, Energía y Minería: la Dirección

¹⁰⁰ Entrevista realizada en Brasilia, Brasil, comunicación personal, 04 agosto 2015.

¹⁰¹ Comunicación personal, 05 octubre de 2016. “Restrições ao comércio são uma realidade no comércio internacional. Quanto maior o comércio, maior o advento de RNAs. Para o ideal tratamento da questão, há que se contar com mecanismos eficazes de diálogo e solução de problemas pontuais. Às vezes, é mais difícil identificar a eventual restrição do que combatê-la. Por isso o governo brasileiro, em conjunto com o setor privado, capitaneado pela CNI, está desenvolvendo um Sistema Barreiras, que sistematizará a informação sobre o tema, trazendo maior transparência e "accountability" ao sistema. Espera-se que com isso possamos ter maior efetividade no que diz respeito ao combate das barreiras ao comércio”. Traducción realizada por la autora de este trabajo.

Nacional de Industrias; el Ministerio de Economía y Finanzas: la Asesoría de Política Comercial; el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca: la Unidad de Asuntos Internacionales.

Según Pablo Porro, diplomático uruguayo y experto en temas de comercio internacional y Mercosur, en realidad, el tamaño territorial del Uruguay hace que la gente se vea con mucha frecuencia por más de un tema, lo que significa que las quejas del sector privado se trasladan y se hacen horizontales con gran facilidad y el gobierno está consciente de ellas¹⁰².

Además, los principales sectores económicos del Uruguay tienen asiento en el denominado “UruguayXXI”, que es el Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios, un órgano colegiado presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores y compuesto por representantes del gobierno y sector privado, que trabaja para internacionalizar la economía uruguaya, promoviendo el crecimiento de las exportaciones y el posicionamiento del país como un destino estratégico para las inversiones productivas¹⁰³. El Instituto, creado en 1996, dispone de Informes Comerciales e Informes Sectoriales, constantemente actualizados, que, entre otras informaciones, divulga las RNA por país o sector, a fin de que el exportador esté al tanto del mercado a ser explotado¹⁰⁴.

Por último, Uruguay cuenta con un órgano decisorio específico de comercio exterior – la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX), creada por el Decreto n° 101/06. La Comisión, que actúa conjuntamente con el sector privado, está integrada por los señores Ministros de Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Industria, Energía y Minería, Turismo y Deporte, y Ganadería, Agricultura y Pesca; la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Banco Central del Uruguay¹⁰⁵. Este es el órgano que decide si una queja acerca de la existencia de una RNA practicada por otros mercados debe seguir adelante o ser postergada por otros intereses. Si la decisión es en favor de su continuidad, en el caso del MERCOSUR, generalmente es direccionada hacia la Sección Nacional del GMC y la CCM, que las analizan y deciden sobre ellas¹⁰⁶.

Así es que, en este país, las consultas entre el sector público y el privado son permanentes. No sólo porque el mercado es muy pequeño sino porque están bien organizados. En lo que se refiere a las RNA, el exportador usualmente habla con su Cámara sectorial, esta

¹⁰² Comunicación personal, 16 marzo de 2016.

¹⁰³ <http://www.uruguayxxi.gub.uy/es/uruguay-xxi/>

¹⁰⁴ <http://www.uruguayxxi.gub.uy/exportaciones/informes-comerciales/>

¹⁰⁵ Conforme el Decreto 174/07, que modificó el Decreto 101/06.

<http://www.elderechodigital.com/acceso1/legisla/decretos/d0700174.html#art/1>

¹⁰⁶ Embajada del Uruguay en Argentina, comunicación personal.

con su Asociación Empresarial y esta, a su vez, con el Gobierno, hasta que se encuentre una solución a su problema, si el gobierno llega a esa conclusión.

5.3.4. Paraguay

La Dirección de Información y Notificación de Comercio Exterior, ubicada en la Dirección General de Comercio Exterior de la Subsecretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Industria y Comercio del Paraguay coordina el Comité Nacional de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC y administra el portal web del Sistema Nacional de Información y Notificación sobre Reglamentos Técnicos, Normas y Procedimientos de Evaluación de la Conformidad (SNIN) que fue creado para dar cumplimiento a los principios de transparencia establecidos en la OMC específicamente para el Acuerdo OTC.

Según lo informado por empleados de dicha Dirección, el órgano trabaja constantemente con el sector privado y otros entes involucrados cuando son informados de la existencia de alguna barrera o evento que pudiera representar una traba a los productos del país¹⁰⁷.

El SNIN, creado por el Decreto 6.499/2005, reúne información relacionada con las RNA y dispone de un moderno sistema de búsquedas a través del cual los interesados pueden acceder a las barreras a las exportaciones ya identificadas por el gobierno paraguayo¹⁰⁸.

Además, dispone de un Formulario a través del cual los interesados pueden enviar sus quejas o denuncias referentes a las barreras comerciales¹⁰⁹.

5.4. El tratamiento de las RNA en el derecho comparado

Conforme será visto, Estados Unidos y UE adoptan mecanismos institucionales que buscan identificar y monitorear la evolución de las barreras comerciales en sus principales mercados de exportación. Dichos mecanismos se formalizan a través de Informes anuales o de un banco de datos interactivos, y son realizados por autoridades gubernamentales con la

¹⁰⁷ Información obtenida virtualmente gracias a empleados públicos del Ministerio de Industria y Comercio del Paraguay, en 19/01/2016.

¹⁰⁸ <http://www.snin.gov.py/publico/busbarreras.aspx>

¹⁰⁹ <http://www.snin.gov.py/publico/denbarreras.aspx>. Según lo informado en la Embajada de Paraguay en Argentina, el tema del control de las RNA avanzó muchísimo en Paraguay, y una de las razones de dicho avance es el denominado Sistema unificado electrónico de quejas. Comunicación personal, 14 diciembre de 2015.

contribución de la industria y otras partes interesadas. Según el resultado de los análisis, es posible una toma de decisión más definitiva en relación a la eliminación de dichas barreras.

Sin duda, estos dos casos son importantes ejemplos de cómo ordenar y manejar la información relacionada a las RNA en beneficio del sector privado y gubernamental, facilitando acciones de prevención y lucha contra las barreras comerciales. Quizás sirvan de modelo para un mecanismo en el ámbito del MERCOSUR.

5.4.1. El caso de los Estados Unidos de América

Identificación de los obstáculos al comercio

La Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), que coordina las actividades de la Administración en la identificación, seguimiento, cumplimiento y resolución de toda la gama de cuestiones de comercio internacional relacionados a los acuerdos comerciales internacionales, lidera los esfuerzos del gobierno de Estados Unidos para abordar el tema de las barreras comerciales¹¹⁰. Cada año, a partir de un proceso largo de evaluación que implica el trabajo de múltiples agencias gubernamentales y de la consulta con las partes interesadas, el USTR libera tres informes que identifican varias barreras comerciales que enfrentan los exportadores de Estados Unidos en todo el mundo.

Los tres informes anuales son el Informe de la Comisión Europea de Estimación del Comercio Nacional en Obstáculos al Comercio Exterior (Informe OCE), el Informe de la Comisión Europea sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Informe MSF-UE) y el Informe de la Comisión Europea sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio (informe OTC-UE).

El Informe OCE detalla anualmente todas las barreras comerciales que enfrentan las empresas de Estados Unidos, incluyendo las barreras arancelarias, con excepción de las que se detallan en los recientemente introducidos Informes MSF-UE y OTC-UE. Además de la identificación de las barreras extranjeras, el informe ofrece, en la medida de lo posible, estimados cuantitativos del impacto de estas prácticas extranjeras sobre el valor de las exportaciones estadounidenses. El informe también incluye información sobre las medidas adoptadas por el Gobierno de Estados Unidos para eliminar barreras existentes¹¹¹.

¹¹⁰ El USTR es apoyado por el Centro Interinstitucional para la Protección de los Intereses Comerciales de los Estados Unidos, que fue creado el 28 de febrero de 2012, por intermedio de la Orden Ejecutiva 13601. La entidad, que reúne expertos en diversos campos, sirve como el principal foro dentro del gobierno federal para que los departamentos ejecutivos y agencias coordinen la aplicación de las normas comerciales internacionales y nacionales.

¹¹¹ Informe OCE, 2013, p.1.

El Informe OTC-UE se dedica a la identificación de barreras injustificadas en relación a las medidas relativas a los estándares (estándares de productos y los requisitos de evaluación), mientras que el Informe MSF aborda el tema de las barreras injustificadas a las exportaciones estadounidenses de alimentos y productos agrícolas que se derivan de medidas sanitarias y fitosanitarias, las medidas relacionadas con la salud humana, animal y sanidad y seguridad vegetal. El USTR coordina la identificación de las barreras comerciales relacionadas con los estándares y las encamina hacia el Comité Técnico de Política Comercial (CTPC) y, más concretamente, su subgrupo OTC especializado, el Subcomité CTPC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, El Subcomité CTPC, integrado por representantes de las agencias reguladoras federales y otras agencias con un interés en las medidas relacionadas con los estándares extranjeros, se reúne formalmente al menos tres veces al año, pero mantiene un proceso permanente de consulta y coordinación informal sobre cuestiones relacionadas con los estándares a medida que surgen. La información para el Subcomité TPSC sobre las medidas relacionadas con los estándares extranjeros es recogida y evaluada a través de una variedad de canales gubernamentales, incluyendo variadas oficinas, departamentos, agencias y embajadas estadounidenses en el extranjero, además del USTR¹¹².

El Informe MSF define las medidas sanitarias y fitosanitarias como las normas y procedimientos que utilizan los gobiernos para garantizar que los alimentos y las bebidas sean seguros para su consumo y para proteger a los animales y las plantas de plagas y molestias. USTR reconoce que, si bien muchas de las medidas sanitarias y fitosanitarias están plenamente justificadas, "con demasiada frecuencia los gobiernos encubren medidas discriminatorias y proteccionistas bajo el pretexto de garantizar la seguridad humana, animal o vegetal"¹¹³. El Informe de MSF-UE se centra en las medidas sanitarias y fitosanitarias que parecen ser poco científicas, excesivamente gravosas, discriminatorias, o, de alguna manera, injustificadas y crean barreras importantes para las exportaciones estadounidenses. Según el USTR, el informe pretende describir y avanzar en los esfuerzos para identificar y eliminar medidas injustificadas¹¹⁴.

Antes de formalmente comunicar a un gobierno extranjero con respecto a una medida sanitaria o fitosanitaria, generalmente el USTR consulta otras agencias federales que participan en el tratamiento de cuestiones de política comercial. USTR coordina la política

¹¹² Informe TBT, 2014, p 13.

¹¹³ Informe MSF, 2013, p. 14.

¹¹⁴ Informe MSF, 2013, p. 14.

MSF a través de un proceso interinstitucional de varios niveles, y el TPSC es el órgano operativo principal para dicho proceso¹¹⁵.

El propósito de los tres informes es la identificación de medidas que actúan como barreras significativas a las exportaciones y la documentación de los esfuerzos en curso para dar mayor transparencia y confianza a los trabajadores, productores, empresas, consumidores estadounidenses y otras partes interesadas en relación a las acciones que la Administración está tomando en su beneficio¹¹⁶.

Los informes se basan en la información recopilada entre el USTR, los Departamentos de Comercio y Agricultura, y otras agencias del Gobierno de Estados Unidos y que será completada con la información proporcionada por las partes interesadas en respuesta a los avisos publicados en el Registro Federal, y por los miembros de los comités de asesoramiento del comercio del sector privado y embajadas en el extranjero.

Estas solicitudes de comentarios públicos, hechas por intermedio de los avisos en el Diario Oficial Federal, son oportunidades de la industria para notificar al gobierno de Estados Unidos acerca de los obstáculos que enfrentan en los países extranjeros. Hay distintos avisos del Registro Federal para cada uno de los tres informes¹¹⁷.

Además de los tres informes principales sobre las barreras comerciales, el USTR también presenta otros informes anuales que están relacionados con las barreras comerciales pero que son especialmente solicitados por el Congreso.

Peticiones al gobierno

Mientras que el gobierno de Estados Unidos de forma proactiva trabaja para abordar y resolver muchas de las barreras comerciales identificadas en los informes del USTR, hay una opción formal, bajo la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, para que las empresas puedan solicitar directamente al USTR el análisis de las barreras comerciales que enfrentan. Si el USTR decide aceptar una petición e iniciar una investigación en el marco del proceso de la Sección 301, se requiere por ley que la resolución del problema sea realizada a través de los mecanismos de solución de controversias existentes en el acuerdo comercial en cuestión.

Estas investigaciones pueden iniciarse como consecuencia de una petición presentada por un grupo de empresas o industrias o por iniciativa propia del USTR. Si el USTR decide iniciar una investigación de la Sección 301, los Estados Unidos deben tratar de negociar un

¹¹⁵ Informe MSF, 2013, p 14.

¹¹⁶ Informe CNI, 2014, p. 31.

¹¹⁷ Informe CNI, 2014, p. 32.

acuerdo con un país extranjero en forma de compensación o eliminación de la barrera comercial. Para los casos de acuerdos comerciales previamente existente, conforme visto, el USTR está obligado a solicitar un procedimiento de solución de diferencias formal previsto por los acuerdos comerciales. Si el tema en cuestión va más allá del ámbito de un acuerdo de comercio de la OMC, hay espacio limitado para la acción unilateral a través del artículo 301. Una opción disponible para el USTR es eliminar los beneficios discrecionales (por ejemplo, los beneficios otorgados en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales). Además, el USTR también lleva a cabo una revisión anual de las leyes y políticas de propiedad intelectual extranjeras como parte de una revisión denominada 301 Especial, lo que puede desencadenar una investigación bajo la Sección 301. Si se presenta una petición con respecto a la violación de un acuerdo de la OMC luego el USTR hará una solicitud de consulta al Entendimiento Relativo al Sistema de Solución de Diferencias de la OMC (ESD). Si las consultas no conducen a una solución mutuamente aceptable, el USTR solicitará el establecimiento de un panel de la OMC en virtud del ESD¹¹⁸.

Sección 301

Tras la recepción de una petición, el USTR tiene 45 días para revisar las denuncias y determinar si se debe iniciar una investigación¹¹⁹. Durante esta revisión, el USTR realiza consultas con el Centro Interinstitucional para la Protección de los Intereses Comerciales de los Estados Unidos y otros organismos.

El USTR tiene la discreción para determinar si la acción bajo la Sección 301 sería eficaz en el tratamiento de la ley, política o práctica en cuestión. Por ejemplo, el USTR se negó a investigar una denuncia presentada en virtud del artículo 301 en 2007 que intentaba llevar a la OMC un caso a respecto de la alegación de la manipulación de la moneda china, ya que "creía que la petición bajo esta Sección 301 probablemente no sería la manera más productiva para asegurar el movimiento de China hacia la flexibilidad cambiaria."¹²⁰

Al iniciar una investigación, el USTR debe publicar un resumen de la solicitud en el Registro Federal y, tan pronto como sea posible, proporcionar oportunidades para la presentación de puntos de vista sobre los temas, incluyendo la realización de una audiencia

¹¹⁸ Informe CNI, 2014, p. 39-40.

¹¹⁹ 19 USC § 2412(a)(2). <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/2412>

¹²⁰ <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/archives/2007/june/administrationdeclines-section-301-petition>

pública¹²¹. Bajo el estatuto, el USTR debe también realizar consultas con el gobierno extranjero cuyos actos, políticas o prácticas son objeto de la investigación.

El USTR debe determinar si los actos, políticas o prácticas en cuestión (1) niegan a los Estados Unidos derechos en virtud de un acuerdo comercial, o (2) si son injustificables, irrazonables o discriminatorios y restringen el comercio de Estados Unidos. Si se determina que los actos, políticas o prácticas violan un acuerdo de comercio, el USTR debe tomar medidas. Si los actos, políticas o prácticas son injustificables, irrazonables o discriminatorios y restringen el comercio de los Estados Unidos, el USTR y el Presidente deben determinar si la acción es adecuada y si es así, qué medidas tomar¹²².

En una investigación bajo la Sección 301, un acto, una política, o una práctica son injustificables si la ley, política o práctica viola o es incompatible con los derechos legales internacionales de los Estados Unidos, e incluyen, aunque no se limitan a eso, a aquellos que niegan los principios del trato nacional o de la nación más favorecida, o el derecho de establecimiento, o el de protección de los derechos de propiedad intelectual. Un acto, política o práctica no es razonable si el acto, la política o la práctica es de alguna manera injusta y desigual, aunque no necesariamente en violación de, o inconsistente con los derechos legales internacionales de los Estados Unidos¹²³.

Incluso si se determinan los actos, políticas o prácticas que violan un acuerdo de comercio o que son injustificables según la investigación de la Sección 301, el USTR no está obligado a tomar medidas en diversos casos, como por ejemplo, en aquellos en que un órgano de solución de diferencias ha aprobado un informe o una resolución en virtud de su propio procedimiento previsto en un acuerdo comercial que concluya que los derechos de los Estados Unidos en virtud de un acuerdo comercial no están siendo negados¹²⁴ o si el país extranjero está adoptando medidas satisfactorias para garantizar los derechos de los Estados Unidos en virtud de un acuerdo comercial, entre otros¹²⁵.

Es importante tener en cuenta que, aunque el USTR puede iniciar una investigación de la Sección 301 en sí, no tiene que hacerlo con el fin de iniciar el procedimiento de solución de diferencias de la OMC.

Para los actos, políticas o prácticas en cuestión que no están relacionados con un acuerdo comercial, la ley describe las siguientes acciones que el USTR puede tomar para

¹²¹ 19 USC § 2412(a)(4).

¹²² Informe CNI, 2014, p. 39. La Sección 301 define dichas características de los actos, políticas, o prácticas.

¹²³ 19 USC § 2411(d)(3)(B); 19 USC § 2411(d)(4).

¹²⁴ 19 USC § 2411(a)(1); 19 USC § 2411(b).

¹²⁵ 19 USC § 2411(a)(2).

resolver el problema bajo la Sección 301: (1) suspender concesiones de acuerdos comerciales con el país violador; (2) imponer derechos u otras restricciones a la importación; (3) imponer cuotas o restricciones a los servicios; (4) celebrar acuerdos con el país que hagan posible la eliminación de la práctica infractora o proporcionar beneficios compensatorios para los Estados Unidos; y / o (5) restringir las autorizaciones del sector de servicios¹²⁶.

La investigación de la Sección 301 se ha vuelto cada vez más rara después de la creación de la OMC, ya que el estatuto que fue modificado para cumplir con las normas de la OMC ahora prohíbe acciones comerciales unilaterales contra sus miembros. Bajo ciertas circunstancias, especialmente cuando se hace en consulta con el USTR, “la presentación de una petición bajo la Sección 301 puede servir para llamar la atención sobre un problema y ejercer presión suficiente para que el problema sea solucionado. Sin embargo, la percepción actual de la Sección 301 es que es de utilidad limitada en la obtención de la acción del gobierno de Estados Unidos en la resolución de las barreras comerciales”¹²⁷.

Especial 301

El Gobierno de Estados Unidos, con el apoyo de la industria, produce un informe anual sobre las leyes de propiedad intelectual de los países extranjeros y sus políticas con el objetivo de identificar a los países que no proporcionan una protección “adecuada y efectiva” de los derechos de propiedad intelectual o “acceso justo y equitativo al mercado y a personas de Estados Unidos, basados en los derechos de propiedad intelectual”¹²⁸. El USTR cumple con esta obligación a través del denominado proceso especial 301 y la emisión de su Informe anual Especial 301.

Si un país es designado como “País extranjero Prioritario” en la conclusión del proceso especial 301, entonces, el USTR está obligado a iniciar una investigación por intermedio de la Sección 301. Sin embargo, el USTR tiene la opción de decidir no iniciar una investigación de la Sección 301 si se determina que el inicio de la investigación sería perjudicial para los intereses económicos de Estados Unidos. Si el USTR decide no iniciar una investigación, deberá presentar un informe por escrito al Congreso que detalle las razones de su determinación y los intereses económicos que se verían afectados negativamente por la apertura de una investigación¹²⁹.

¹²⁶ 19 USC § 2413

¹²⁷ Informe CNI, 2014, p. 42.

¹²⁸ 19 USC § 2242.

¹²⁹ 19 USC § 2412(b).

El Especial 301 fue inicialmente muy útil, ya que los países temían una designación desfavorable porque daría lugar a una percepción de que el país era un lugar poco atractivo para la inversión extranjera. Como resultado, el proceso especial 301 sirvió como presión para que los países reformaran sus prácticas para evitar tal designación. Sin embargo, “hoy en día los países ya no entienden dicha lista de vigilancia como significativamente perjudicial para la recepción de los inversores, aunque siguen siendo sensibles a la recepción de la designación como País Extranjero Prioritario”¹³⁰.

5.4.2. El caso de la Unión Europea

Según la Comisión Europea, la Unión Europea (UE) "no puede depender de una sola vía o mecanismo para hacer frente a las barreras comerciales. Aunque el sistema de la OMC y la cooperación multilateral siguen siendo la mejor manera de garantizar el acceso al mercado [de la UE], debe utilizar los instrumentos multilaterales y bilaterales formales e informales para garantizar un libre acceso al mercado en terceros países”¹³¹. En consecuencia, las barreras comerciales son monitoreadas e identificadas dentro de la UE a través de una combinación de instrumentos políticos y jurídicos.

La principal política de la UE para hacer frente a las barreras comerciales es la Estrategia de Acceso a los Mercados de la Comisión Europea (ESAM) – *EU Market Access Strategy*. Originalmente lanzado en 1996, el ESAM tiene tres funciones básicas. En primer lugar, es un ejercicio de recopilación de información, por lo que la Comisión Europea recoge información sobre las barreras comerciales en terceros países, y mantiene un registro público amplio e interactivo con el fin de analizar los obstáculos al comercio de bienes y servicios. En segundo lugar, este recurso de información sirve a los exportadores de la UE y les permite obtener información sobre las dificultades que pueden encontrar en el comercio con otros países específicos. Por último, el ESAM prevé acciones para eliminar las barreras al comercio y asegurar que los socios comerciales de la UE cumplan con sus compromisos internacionales. Estas funciones básicas se ejercen por medio de tres instrumentos principales: la “Base de datos de acceso a los mercados”, la “Cooperación para el acceso al mercado”, y el “Informe de barreras al comercio e inversión”¹³².

¹³⁰ Informe CNI, 2014, p. 43.

¹³¹ http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11021_en.htm

¹³² Informe CNI, 2014, p. 13.

La “Base de datos de acceso a los mercados” es una herramienta gratuita *online*, operada por la Comisión Europea, que da a las empresas exportadoras la información relativa a las condiciones de importación en los mercados de los países de fuera de la comunidad.

Por intermedio de la base de datos, se forma una lista con todas las barreras comerciales que afectan a las exportaciones de la UE por países y por sectores, divididos en secciones individuales por la naturaleza de la barrera, y para garantizar un seguimiento sistemático de la barrera identificada¹³³.

Para funcionar, los denunciantes tienen que proporcionar sus datos de contacto, incluyendo una descripción del sector de la industria al que pertenecen, identificar el país que está acusado de haber introducido una barrera de acceso al mercado, seleccionar el tipo de medida de la que se quejan y proporcionar una descripción resumida de la medida. Es importante señalar que las barreras comerciales enumeradas no son necesariamente sólo aquellas medidas ilegales al comercio, sino que también se incluyen las legales que se consideran medidas desleales o restrictivas al comercio.

A través de la “Cooperación para el acceso al mercado”, a su vez, la Comisión Europea coopera estrechamente con los Estados Miembros y las empresas en una variedad de grupos y comités de trabajo para identificar y eliminar posibles barreras a las cuales se enfrentan las empresas de la UE en los mercados extranjeros. Los puntos clave para eso son: (1) una mejor coordinación y cooperación entre los actores involucrados en los tres niveles, es decir, de la Comisión Europea, de los Estados y de las empresas, y (2) un claro enfoque en las barreras y mercados (países prioritarios, temas y sectores)¹³⁴.

A nivel local, la Cooperación estableció una red construida entre comerciantes, los Estados Miembros y funcionarios de la Comisión Europea lo que permitió contactos más sistemáticos y una coordinación eficaz en la identificación y elaboración de informes sobre las barreras de acceso al mercado – lo que se denominó Equipos de Acceso al Mercado de la Comisión Europea (EAM) - *Market Access Teams*. También se espera la participación local para mejorar la política e influencia económica de las acciones diplomáticas para evitar que las barreras de acceso al mercado entren en vigor.

Como parte de la Cooperación para el acceso a los mercados, la Comisión hace consultas y entrega informes al Consejo y al Parlamento Europeos sobre el tema de las

¹³³ Informe CNI, 2014, p. 16.

¹³⁴ Informe CNI, 2014, p. 19.

barreras en la inversión y el comercio, en lo que se denomina "Informe de la Comisión Europea sobre Barreras al Comercio e Inversión" (Informe BCI)¹³⁵.

La Comisión Europea entiende que la Cooperación facilita y agiliza el proceso de la UE para la supervisión y la identificación de los obstáculos al comercio. Permite una evaluación eficaz de los obstáculos al comercio en cuestión y simplifica los medios para hacer frente a estos obstáculos, ya sea a través de actividades políticas y diplomáticas en los terceros países más relevantes o sea a través de la introducción de la UE en el procedimiento de resolución de disputas de la OMC. Además, ayuda a mejorar y desarrollar la base de datos de Acceso al Mercado a través de un diálogo constante entre los expertos locales y las instituciones europeas y sus actores¹³⁶.

La Estrategia de Acceso al Mercado de la UE está fundamentada en un instrumento jurídico que identifica las barreras comerciales en terceros países, el llamado Reglamento sobre Obstáculos al Comercio - Reglamento nº 3.286/94, del Consejo de la Unión Europea (ROC). El ROC es una interfaz entre las empresas de la UE que sufren de prácticas desleales de comercio en terceros países, por una parte, y los procedimientos de solución de controversias internacionales de la OMC (o los acuerdos comerciales bilaterales), por la otra. Entró en vigor en 1995 y desde entonces ha sido modificado dos veces. En términos generales, el ROC es un mecanismo que les otorga el derecho a las empresas de la UE, las industrias o sus asociaciones, así como a los Estados Miembros de la UE, de presentar una queja ante la Comisión Europea, que, como autoridad competente, investiga y determina si existen pruebas suficientes de una violación a las reglas del comercio internacional. El instrumento tiene un amplio ámbito de aplicación. Se aplica no sólo en el comercio de bienes, sino también en los servicios y derechos de propiedad intelectual, siempre que estos derechos hayan sido violados y esto haya tenido un impacto en el comercio entre la UE y el tercer país en cuestión. El ROC establece un procedimiento llevado a cabo en diferentes etapas: la presentación de una queja, el examen de dicha denuncia por la Comisión Europea a través de un procedimiento de investigación sofisticado, la decisión de, finalmente, iniciar el procedimiento de solución de controversias en el marco del ESD de la OMC o de un acuerdo de comercio bilateral, cuando fuera apropiado.

Es importante destacar que todos los instrumentos de la UE antes mencionados son aplicables a todas las formas de las barreras al comercio, incluidas las barreras arancelarias,

¹³⁵ Informe CNI, 2014, p. 21.

¹³⁶ Informe CNI, 2014, p. 21.

procedimientos aduaneros engorrosos, reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otras.

Estructura de la coordinación de los temas comerciales internacionales

Las relaciones del comercio exterior de la UE constituyen una de las áreas en las que la UE tiene plena y directa competencia. Por lo tanto, la Comisión negocia acuerdos comerciales y defiende los intereses de la UE ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Dentro de la Comisión Europea, la Dirección General de Comercio, en colaboración con el Servicio Jurídico de la Comisión Europea, es responsable de investigar supuestas barreras comerciales bajo el ROC y presentar quejas ante la OMC, además del monitoreo y la identificación de los obstáculos al comercio a través de los instrumentos anteriormente descritos¹³⁷.

Dentro de la Dirección General de Comercio, la unidad responsable de la investigación y persecución de las barreras comerciales es la unidad F2¹³⁸. La unidad consta de 15 personas, la mayoría de los cuales son asesores legales. Sin embargo, la unidad es apoyada en cada caso por las Direcciones especializadas de otras Direcciones Generales de la Comisión Europea, según el sector, los productos o los servicios en cuestión. La unidad es responsable del manejo de quejas ROC, los procedimientos de examen bajo el ROC, y de las consultas de conformidad con el procedimiento del ESD o de otras disposiciones de solución de diferencias de los acuerdos comerciales bilaterales. Si el procedimiento de consulta inicial en el ámbito del ESD no resuelve la disputa, el Servicio Jurídico de la Comisión Europea, y más concretamente el equipo de "Política de Comercio y OMC", se hace cargo del caso de la Dirección General de Comercio.

Peticiones al Gobierno

El Reglamento sobre obstáculos al comercio (ROC) es el medio por el cual las empresas de la UE, sus industrias o sus asociaciones, así como también los Estados Miembros de la UE pueden presentar una denuncia ante la Comisión Europea para quejarse de un obstáculo al comercio. Posteriormente, la Comisión investiga la barrera comercial relevante y determina si la medida justifica el lanzamiento de una denuncia bajo la OMC.

¹³⁷ Informe CNI, 2014, p. 28.

¹³⁸ El organigrama del DG de Comercio está publicado en <http://ec.europa.eu/trade/trade-policy-andyou/contacts/people/>

EL ROC juega el papel central en la política de la UE para atender las quejas de la OMC. Ya que el acceso al mecanismo de solución de diferencias de la OMC está cerrado a los particulares, el ROC introdujo un mecanismo formal a través del cual las empresas europeas pueden impugnar posibles distorsiones comerciales ilegales. Eso también se aplica a los Estados Miembros de la UE ya que la UE los representa ante la OMC¹³⁹.

Sin embargo, si existe evidencia objetiva suficiente para la existencia de un obstáculo al comercio ilegal y en función del impacto económico de la medida, la Comisión podrá introducir de oficio un procedimiento ante el ESD¹⁴⁰. Aunque la Comisión puede decidir autónomamente si una queja ante la OMC debe ser introducida, la Comisión ha de informar a los Estados Miembros de la UE en cada caso a través del Comité del Consejo Europeo de Política Comercial, que está integrado por representantes de todos los Estados Miembros de la UE¹⁴¹.

Una investigación formal prevista en el ROC siempre requiere una solicitud formal de parte de un denunciante representado por la industria o por el Estado miembro. No obstante todo esto, en términos de las barreras comerciales en terceros países, con frecuencia la Comisión mantiene conversaciones informales con los actores de la industria, incluso para pedir informalmente que la industria ponga en marcha una investigación formal ROC, con el fin de conseguir competencia de investigar adecuadamente el caso.

El ROC es distinto de los demás instrumentos de defensa comercial, tales como antidumping y anti-subsidios, en el ámbito de los cuales el autor de la queja debe representar una parte importante de la industria comunitaria en cuestión. De hecho, el ROC es el único instrumento de política comercial que concede a la empresa el derecho de presentar individualmente una queja a la Comisión Europea¹⁴².

El ROC tiene un alcance amplio y es generalmente aplicable a todos los "obstáculos al comercio", incluidos los obstáculos no arancelarios. El término se define como "cualquier práctica comercial adoptada o mantenida por un tercer país respecto de las cuales las normas comerciales internacionales establecen un derecho de acción¹⁴³". Por lo tanto, el ROC establece, como requisito general, que las normas comerciales internacionales, principalmente las establecidas en la OMC o las contenidas en los Acuerdos de libre comercio bilateral, deben ser violadas para que sea posible presentar una queja. En consecuencia, el recurso del

¹³⁹ Reglamento sobre Obstáculos al Comercio, 2008, p. 6.

¹⁴⁰ Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, art. 207. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

¹⁴¹ Informe CNI, 2014, p. 22.

¹⁴² Reglamento sobre Obstáculos al Comercio, 2008, p. 6.

¹⁴³ Art. 2.1 del ROC.

ROC simplemente no es posible cuando no hay violación percibida de las normas comerciales. Tampoco es posible si no se demuestra que la medida pertinente causa una lesión o efectos comerciales adversos y que existe una relación causal entre la denuncia y dicho efecto o lesión¹⁴⁴.

Una vez que una queja ROC se ha presentado formalmente ante la Comisión Europea, la Comisión debe llegar a una decisión sobre si corresponde iniciar una investigación (el llamado "procedimiento de examen") sobre la supuesta barrera dentro de los 45 días, comenzando con la publicación del anuncio de inicio en el Diario Oficial de la Unión Europea¹⁴⁵.

En particular, la Comisión debe notificar a los representantes de los países en cuestión por medio del procedimiento del ROC y ofrecerles la posibilidad de negociaciones o consultas una vez que se haya publicado el anuncio de inicio. La Comisión está facultada para solicitar toda la información necesaria de los operadores económicos de la UE que participan en el producto o servicio en cuestión. Por otro lado, tiene que ofrecer a las partes interesadas la oportunidad de presentar sus observaciones dentro de los 30 días siguientes a la publicación del aviso. Cuando la Comisión ha concluido su investigación, se elabora un informe de conclusiones dentro de un plazo entre 5 y 7 meses¹⁴⁶.

El ROC establece el tratamiento confidencial de las informaciones facultadas por el autor de la queja durante el proceso. Dichas informaciones no serán divulgadas en ninguna fase, sin la previa autorización del autor¹⁴⁷.

Debido a que la diplomacia comercial es un elemento muy importante de la política comercial global de la UE, el ROC facilita a la Comisión una cierta flexibilidad para garantizar una eliminación del obstáculo del comercio a través de una solución negociada. Si las negociaciones de acuerdos fracasan, la UE puede iniciar el procedimiento de solución de diferencias ante la OMC o bilateralmente, basándose en el procedimiento de examen del ROC que concluyó, mediante una decisión, que autoriza el inicio de la acción. Sin embargo, no hay límite de tiempo definido para la adopción de tal decisión¹⁴⁸.

Si un tercer país se niega a eliminar un obstáculo al comercio, después de que la OMC ha decidido en su contra, el ROC faculta a la Comisión Europea a adoptar medidas de

¹⁴⁴ Art. 4.2 y 10.4 del ROC.

¹⁴⁵ Art. 6.5. del ROC.

¹⁴⁶ Art. 8.8 del ROC.

¹⁴⁷ Art. 9. del ROC.

¹⁴⁸ Informe CNI, 2014, p. 26.

represalia¹⁴⁹. Estas sanciones se describen en el ROC como "medidas de política comercial". EL ROC contiene una lista no exhaustiva de tales medidas¹⁵⁰:

- La suspensión o retirada de cualquier concesión derivada de las negociaciones de política comercial;
- El aumento de los derechos de aduana existentes o la introducción de cualquier otro gravamen a las importaciones;
- La introducción de restricciones cuantitativas o cualquier otra medida que modifique las condiciones de importación y de exportación o que afecte de otra manera el comercio con el tercer país en cuestión.

Sin embargo, estas sanciones sólo podrán imponerse en el tercer país en cuestión si la UE ha cumplido con sus propias obligaciones internacionales en el marco del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC u otra disposición de solución de controversias contenida en acuerdos de comercio bilateral¹⁵¹.

De acuerdo con la información de la Comisión Europea, en una publicación de 2008, 25 procedimientos se llevaron a cabo desde 1996, el año de la aplicación del ROC. De esas investigaciones, 12 dieron como resultado la eliminación del obstáculo al comercio por parte del tercer país en cuestión, 7 derivaron en paneles en la OMC, 1 finalizó sin que haya sido identificada la existencia de la barrera comercial y 5 todavía estaban siendo analizados¹⁵². Según información actualizada, hasta 2014 la Comisión ya había concluido 20 casos ROC en que las barreras comerciales no eran compatibles con el derecho de la OMC y por consecuencia fueron conducidas a una solución adecuada¹⁵³. Así es que el mecanismo parece ser eficiente para solucionar los problemas relacionados con el acceso al mercado de los productores europeos que desean exportar hacia terceros países.

5.5. Creación de un mecanismo de identificación y tratamiento de las RNA en el ámbito del MERCOSUR

Conocidos los escasos o fallidos intentos del MERCOSUR de solucionar el tema de las RNA, se propone la creación de un mecanismo de identificación y tratamiento de las RNA en el ámbito del bloque.

¹⁴⁹ Reglamento sobre Obstáculos al Comercio, 2008, p. 15.

¹⁵⁰ Informe CNI, 2014, p. 26.

¹⁵¹ Art.12 (3) del ROC.

¹⁵² Reglamento sobre Obstáculos al Comercio, 2008, p. 15.

¹⁵³ Informe CNI, 2014, p.38.

Este mecanismo, para existir, tendrá que contar con la aprobación de todos sus miembros (art. 37 del Protocolo de Ouro Preto), lo que demandará un gran esfuerzo político por parte del Estado que presente la propuesta, si se tiene en cuenta la naturaleza gubernamental del bloque.

Sin embargo, si se pretende mantener el MERCOSUR como el principal acuerdo comercial entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el tema de las RNA necesita ser enfrentado con la seriedad y responsabilidad que merece, razón por la cual la siguiente propuesta de creación de un mecanismo de identificación y tratamiento de las RNA en el ámbito del MERCOSUR se mantiene válida, a la espera de un buen momento político para su aplicación. Quizás este momento esté bastante próximo, ya que los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR siguen priorizando el tema en la agenda del bloque, desde el lanzamiento del “Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico”, en 2015.

El mecanismo propuesto en el trabajo contaría con las siguientes herramientas:

Adopción del “Acuerdo sobre las Restricciones no Arancelarias” (Acuerdo RNA) en el ámbito del MERCOSUR

El denominado “Acuerdo sobre las Restricciones no Arancelarias” (Acuerdo RNA) disciplinará el procedimiento para una investigación sobre la existencia de RNA a las exportaciones (“mecanismo de petición al gobierno”). Además, dicho Acuerdo disciplinará el análisis de las listas de RNA presentadas por el denominado Comité Permanente en temas de Restricciones no Arancelarias (Comité RNA¹⁵⁴), que será creado por Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) en el ámbito del Grupo Mercado Común (GMC) del MERCOSUR, y también ordenará el procedimiento de consultas para la estandarización de normas técnicas intrazona, mecanismos que serán oportunamente detallados.

Para eso, el Acuerdo RNA estará formado por principios y competencias; definición de los elementos que autorizan las contramedidas; etapas de la investigación; definición de las partes en el proceso y autoridades involucradas; aplicación de contramedidas en caso del no cumplimiento de la decisión tomada.

¹⁵⁴ El Comité seguiría el modelo del Comité OTC de la OMC y del Grupo *ad hoc* para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico (Decisión CMC 56/15).

Con respecto a los principios, se pueden destacar: el debido proceso legal, el derecho de petición, la garantía a la contradicción de las partes involucradas, la transparencia, entre otros.

En lo que se refiere a la competencia, cada Estado Parte deberá elegir el órgano técnico con competencia en temas de comercio exterior para coordinar el relevamiento, análisis y elaboración de una lista de RNA que será presentada al Comité RNA para la ronda de consultas intrazona. Este mismo órgano será competente para conducir la investigación en el caso de que sea formalizada la presentación de una petición del sector privado al gobierno. Asimismo, cada país elegirá la autoridad competente para autorizar el uso de contramedidas o represalias contra el país infractor, en caso de que se compruebe que se trata de una RNA no justificable y que no sea posible una solución consensuada entre las partes.

En el ámbito del MERCOSUR, el Comité RNA, será el órgano competente para tratar el tema de las consultas intrazona para “limpiar” la lista de RNA presentada por cada Estado Parte, y luego llevar la lista final ante el GMC trimestralmente. En paralelo a las rondas de consultas de las listas RNA, el Comité RNA también será competente para llevar a cabo las consultas para la estandarización de normas técnicas intrazona - en estos casos, el Comité deberá ser coordinado por los Coordinadores de los siguientes Subgrupos de Trabajo del MERCOSUR subordinados al GMC: Subgrupo de Trabajo N° 3 del MERCOSUR "Reglamentos Técnicos y de Evaluación de Conformidad" (SGT N° 3), Subgrupo de Trabajo N° 8 del MERCOSUR “Agricultura” (SGT N° 8) y el Subgrupo de Trabajo N° 11 del MERCOSUR “Salud” (SGT N° 11).

Al final de cada reunión del GMC, el Comité será el órgano competente para elaborar los informes trimestrales de acceso al mercado que serán divulgados entre los Estados Partes para su posterior publicación en las plataformas electrónicas.

El Acuerdo RNA también determinará los elementos necesarios que justificarán, al final del procedimiento, la aplicación de una contramedida por parte del Estado vencedor en la investigación sobre la existencia de RNA a las exportaciones (en el ámbito del “mecanismo de petición al gobierno”). Según el Acuerdo será necesario que se compruebe: i) la práctica de la RNA según el criterio armonizado por el Centro de Comercio Internacional, ii) la existencia del daño al exportador causado a partir del mantenimiento de la restricción y iii) la relación causal entre la denuncia y dicho daño.

Sobre las contramedidas, estas serán autorizadas por el sistema multilateral de comercio ya que son normas más restrictivas y específicas en relación a aquellas (OMC *plus*). Sin embargo, por analogía al sistema de solución de controversias previsto en el Protocolo de

Olivos, para que se pueda aplicar una contramedida unilateralmente es necesario una previsión legal y el debido proceso legal, lo que se suplantaría con la adopción del Acuerdo RNA por todos los Estados Miembros del MERCOSUR.

Alimentación de la base de datos electrónica (plataforma electrónica) de las RNA en el ámbito de cada Estado Parte

Cada Estado Parte del MERCOSUR tendrá a su disposición a nivel gubernamental una base de datos electrónica¹⁵⁵ que será alimentada frecuentemente por técnicos nacionales en RNA a partir de las informaciones presentadas por los denunciantes de las RNA. Los denunciantes tendrán que proporcionar sus datos de contacto, incluyendo una descripción del sector de la industria a la que pertenecen, identificar el país del MERCOSUR que está acusado de haber introducido una barrera de acceso al mercado, seleccionar el tipo de medida de la cual se quejan y proporcionar una descripción resumida de la medida.

El mecanismo de petición al gobierno para la investigación de RNA y el procedimiento de examen preliminar en el ámbito de cada Estado Parte

El procedimiento para la presentación de una petición al gobierno y su máxima consecuencia, la aplicación de una contramedida, estarán definidos en el Acuerdo RNA y deberán ser los mismos existentes en los demás Estados Partes del bloque para que no haya tratamiento diferenciado entre ellos.

Una vez adoptada la Decisión CMC que dispone sobre el procedimiento legal formal necesario para una investigación de una denuncia de RNA, los productores nacionales de cada país podrán presentar una queja a través de la plataforma electrónica de RNA en su país, por medio electrónico, y solicitar acciones contra dichas barreras practicadas contra sus productos de exportación.

Es importante destacar que este instrumento de política comercial concederá a la empresa el derecho de presentar individualmente una queja al gobierno, es decir, no será necesario que se demuestre la representatividad del sector afectado por la restricción (lo que no impedirá que la petición sea presentada por la asociación o sector afectados).

El procedimiento tendrá dos fases distintas. La fase del examen preliminar que buscará los indicios de que se trata de una RNA no justificable y causante de daños al denunciante

¹⁵⁵ La plataforma electrónica seguiría el modelo de la plataforma que está siendo implementada en Brasil.

("procedimiento de examen preliminar"), y la fase de investigación propiamente dicha, que podrá culminar con la aplicación de una contramedida ("procedimiento ordinario").

El procedimiento de examen preliminar de los indicios de práctica de la RNA será expedito y considerará la existencia de indicios de: i) la práctica de la RNA según el criterio armonizado por el Centro de Comercio Internacional, ii) la existencia del daño al exportador causado a partir del mantenimiento de la restricción y iii) la relación causal entre la RNA y dicho daño.

Por lo tanto, no será posible recurrir a dicho mecanismo cuando no exista una violación percibida de las normas comerciales. Tampoco será posible si no se demuestra que la medida pertinente puede causar una lesión o efectos comerciales adversos y que existe una relación causal entre la denuncia y dicho efecto o daño.

La decisión del órgano técnico nacional sobre si corresponde iniciar una investigación interna (es decir, si hay indicios de la existencia de la RNA y de daños, y la relación causal entre ellos), deberá ser tomada a los 15 días de la presentación de la queja en la plataforma electrónica.

Una vez convencidos los expertos de que hay indicios de la práctica de RNA, la medida será insertada en una lista de RNA que será enviada al Comité RNA para sus providencias en el ámbito del MERCOSUR.

El tema se mantiene protegido por la confidencialidad, teniendo en cuenta que empezará una ronda de negociaciones en el ámbito del MERCOSUR en busca de una solución consensuada entre los países involucrados.

Consultas para la eliminación de medidas de la Lista de RNA en el ámbito del MERCOSUR

Las listas de cada Estado Parte, de carácter confidencial, serán recopiladas en un único documento por el Comité RNA, que priorizará la solución del problema a través del diálogo y la solución de temas puntuales.

A partir de esta lista de RNA por país, los representantes de cada Estado Parte, en el ámbito del Comité, deberán presentar comentarios acerca de las medidas apuntadas e indicar soluciones. Eso significa que, según la naturaleza de la RNA, las propuestas de solución presentadas a partir de los comentarios hechos podrán ser: la eliminación unilateral de la medida, el retiro de la denuncia o la extensión del tratamiento nacional diferenciado para los demás socios. El retiro de la denuncia de barreras técnicas deberá ser incentivado siempre y cuando sea posible su estandarización en el MERCOSUR.

El objetivo es reducir al máximo posible el número de medidas de la lista originalmente presentada ante el Comité.

El Comité deberá reunirse mensualmente y la ronda de consultas concluirá para que el tema sea llevado a la reunión del Grupo Mercado Común del MERCOSUR (GMC) más próxima, lo que no deberá exceder un plazo máximo de tres meses (entre la primera reunión del Comité y la reunión del GMC). Por lo tanto, el tema de las RNA se mantendrá como ítem fijo en la agenda de la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR.

Estandarización de las reglas técnicas en el ámbito del MERCOSUR

El Comité RNA analizará las barreras técnicas prioritarias indicadas por cada Estado Parte con el objetivo de buscar una solución concreta de estandarización o eliminación a través del diálogo. Lo mismo se podrá hacer para las barreras sanitarias y fitosanitarias.

La estandarización será alcanzada gracias a un procedimiento expedido de consultas entre los Estados Partes, en el ámbito del Comité RNA, a través del cual el país interesado presentará su norma técnica preferentemente basada en reglas internacionales y propondrá extenderla a todos los demás Estados partes del bloque. Si no hay oposición por parte de algún Estado, la norma será estandarizada y aprobada por Resolución GMC.

Al igual que las reuniones de análisis de las listas de RNA, las reuniones de estandarización serán mensuales y el resultado final será llevado ante el GMC en su próxima reunión. Si se adopta una regla técnica, sanitaria o fitosanitaria en común, la medida objeto del mecanismo será retirada de las listas de RNA originalmente presentadas. Las reglas estandarizadas deberán ser publicadas en las plataformas electrónicas para conocimiento del sector exportador.

Informes trimestrales de acceso al mercado en el ámbito del MERCOSUR

Estos informes serán elaborados por el Comité RNA al final de cada reunión del GMC, como resultado de los esfuerzos de reducción del número de medidas de la lista de RNA originalmente presentada. Una vez publicado en cada plataforma electrónica de los Estados Partes, dicho informe trimestral permitirá a los exportadores de cada miembro del MERCOSUR obtener información sobre las dificultades que pueden encontrar en el comercio intrazona. Ellos identificarán las barreras a las exportaciones intrazona de bienes y servicios y serán una especie de resumen o retrato trimestral de los resultados de los trabajos del Comité RNA al cabo de cada reunión del GMC.

Por intermedio de estos informes, se formará una base de datos “MERCOSUR” con todas las barreras comerciales que afectan a las exportaciones intrazona por países y por sectores, divididos en secciones individuales según la naturaleza de la barrera, para garantizar un seguimiento sistemático de la barrera identificada.

El procedimiento ordinario de investigación de RNA en el ámbito de cada Estado Parte

Una vez publicado el informe trimestral de RNA en la plataforma electrónica del Estado Parte, y mientras se mantenga la RNA denunciada en la mencionada lista, el denunciante finalmente estará apto para proseguir con el procedimiento de investigación en su país (si es esta su voluntad) con el objetivo de aplicar contramedidas, si hasta el final del proceso no se alcanzara una solución consensuada.

Los procedimientos deberán ser abiertos, transparentes, previsibles, con fechas definidas, con la garantía de un tratamiento confidencial de la información facultada por las partes durante el proceso, y deberán conducir a una decisión formal por parte del gobierno en lo que se refiere a la legalidad de la medida a la luz de la legislación internacional y del MERCOSUR.

Para que se demuestre la práctica de la RNA, el autor de la queja debe presentar todas las pruebas posibles de la existencia de una restricción al comercio. Es importante presentar la legislación existente que establezca la restricción o demostrar que el procedimiento del país denunciado crea dicho obstáculo.

Para determinar el daño, deberán ser presentados datos estadísticos del flujo de comercio afectado, datos de consumo, pérdidas de partes del mercado, evolución del margen de lucro, evolución del uso de las capacidades de producción y de las inversiones, datos de empleo y precios, entre otros factores importantes.

En conclusión, cualquier alegación de que los daños señalados están asociados a la restricción apuntada, deberá ser demostrada.

Durante esta investigación, la autoridad estará facultada para solicitar toda la información necesaria de los operadores económicos que participan en el producto o servicio en cuestión. Además, tendrá que ofrecer a las partes interesadas la oportunidad de presentar sus observaciones.

Durante la investigación también deberá existir la posibilidad de consultas entre las partes interesadas, así como con el país contra el cual la queja fue presentada, con la intención de facilitar una dinámica negociadora durante su trámite.

La decisión sobre la supuesta barrera deberá ser publicada dentro de los 45 días a partir de la publicación oficial del informe trimestral de acceso al mercado en la plataforma electrónica (excepto en circunstancias excepcionales, cuando el plazo podrá ser prorrogado por 20 días más).

Si las partes no logran una solución negociada (lo que causará la suspensión del procedimiento en curso), se podrán aplicar contramedidas o medidas unilaterales contra el país infractor.

Aplicación de contramedidas unilaterales en el ámbito de cada Estado Parte

Como consecuencia de lo dispuesto anteriormente, si el país denunciado se niega a eliminar un obstáculo al comercio, el país denunciador estará facultado para adoptar medidas de represalia, que pueden ser las siguientes, a modo de ejemplo:

- La suspensión o retiro de cualquier concesión derivada de las negociaciones de política comercial – en este caso, el país vencedor puede, por ejemplo, hacer uso de cualquier RNA contra el país infractor sin ser cuestionado al respecto;
- El aumento de los derechos de aduana existentes o la introducción de cualquier otro gravamen a las importaciones, siempre respetando los límites establecidos en el ámbito de la OMC (Acuerdo de Marrakech) – en este caso, el país vencedor puede, por ejemplo, aumentar el impuesto de importación sobre bienes usualmente comprados del país infractor, respetando los límites consolidados en el ámbito de la OMC;
- La introducción de restricciones cuantitativas o cualquier otra medida que modifique las condiciones de importación y de exportación o que afecte de otra manera el comercio con el país en cuestión – en este caso, el país vencedor puede, por ejemplo, establecer una cuota de importación exclusivamente para bienes originarios del país infractor.

En todos estos casos, será necesario que la contramedida no supere el volumen de daño producido por el mantenimiento del uso de la RNA por parte del país infractor, lo que deberá ser cuantificado antes de iniciada la represalia, de forma similar a lo establecido en el Sistema de Solución de Disputas de la OMC (art. 22, § 6º, ESD).

Considerando la existencia de países intrazona con dimensiones y economías dispares, la contramedida podría no ser interesante si no fuera por el hecho de que todos los países del bloque hoy tienen sus economías entrelazadas de forma que el uso de una represalia podrá

seguramente causar efectos importantes en la relación económico-comercial del país infractor independientemente de su tamaño. Además, la existencia de un mecanismo como este, aunque no sea utilizado, causará el impacto de temor y la consecuente vigilancia cuando se trate del uso de una RNA no justificable.

Sin embargo, estas sanciones sólo podrán imponerse si el país vencedor ha cumplido con sus propias obligaciones en el marco del Protocolo de Olivos u otra disposición de solución de controversias contenida en los acuerdos de comercio entre los países involucrados¹⁵⁶. Es importante destacar que cualquier mal uso de las reglas del Acuerdo sobre las contramedidas a las RNA podrá ser denunciado ante el Sistema de Solución de Controversias del Mercosur.

6. Conclusiones

Las RNA al comercio intrarregional han tenido especial repercusión como expresión de uno de los más difíciles problemas del MERCOSUR a ser superado en la búsqueda de una mayor integración entre sus Estados Partes. Desde muy temprano la normativa del MERCOSUR, inspirada por la normativa internacional, definió las restricciones como instrumentos ilegítimos en el proceso de integración. Sin embargo, se ha notado una enorme dificultad de definir, identificar y abordar las RNA sin que con eso se profundice el desgaste político entre los países. El tema se mantiene en la agenda del bloque, sin mucho éxito, muy probablemente porque las negociaciones dependen puntualmente de la voluntad de los Presidentes de soltar una herramienta de control de las importaciones. Las RNA continúan, en su gran mayoría, simplemente siendo toleradas e incorporadas al día a día del bloque, lo que reduce la motivación del sector privado interesado en avanzar en esta discusión.

Con el objetivo de superar dichas dificultades, se intentó estudiar los conceptos, la legislación e instituciones vigentes en el ámbito del MERCOSUR, además del estudio comparado, desde la creación del MERCOSUR hasta los finales de 2016.

Así es que, en el Capítulo 5.1, se buscó exponer los conceptos y la identificación de la legislación en vigencia sobre el tema, con el propósito de comprender el alcance de las denominadas restricciones no arancelarias según los especialistas y el sistema multilateral de comercio. De esta investigación se llegó a la conclusión de que la amplitud de la definición y de las posibles interpretaciones de los dispositivos de la OMC relativos a las RNA hizo que

¹⁵⁶ Esta condición fue adoptada por la Unión Europea en el ámbito del ROC.

los países se beneficiaran del libre comercio sin soltar esta importante herramienta de política comercial.

También se buscó encontrar una clasificación de las RNA que abarcara la mayor variedad posible de las formas existentes. De modo que la clasificación hecha por un grupo de expertos técnicos de ocho organizaciones internacionales (Centro de Comercio Internacional, OCDE, OMC, entre otros), pareció ser la más adecuada al agrupar las RNA en dos categorías generales, “medidas técnicas” y “no técnicas”, y sus subdivisiones. Finalmente, dicha clasificación también distingue entre las medidas relacionadas con las importaciones y las medidas relacionadas con la exportación, una metodología bastante simple y auto-explicativa.

Se constató que las RNA siempre fueron una de las frecuentes razones para el pedido de consultas o de implementación de paneles ante el sistema de resolución de disputas de la OMC. Sin embargo, recientemente, cada vez menos casos se han llevado ante dicho sistema, quizás por la existencia de otros mecanismos de cooperación en el marco de comités que demostraron ser más eficaces para dirimir los conflictos, como por ejemplo los Comités OTC y MSF de la OMC. Estos Comités están formados por especialistas gubernamentales en RNA que promueven la discusión de los temas controvertidos relacionados con esto. Priorizan el diálogo antes de que un eventual conflicto pueda llegar al nivel de apertura de un panel de la OMC. Las estadísticas revelan que estos Comités ayudaron a reducir el número de casos llevados ante el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC porque logran alcanzar soluciones mutuamente aceptables para las partes involucradas.

En el ámbito del MERCOSUR las dificultades para solucionar el problema causado por el uso de las RNA como barreras de protección se mantuvieron hasta el momento. El Capítulo 5.2. intentó clarificar estos caminos transitados y conocer las herramientas existentes para tratar el tema. Entre la normativa vigente y los grupos creados para tratar las RNA, el trabajo del SGT N° 3 "Reglamentos Técnicos y de Evaluación de Conformidad", que busca armonizar la normativa técnica y eliminar posibles barreras técnicas que podrían surgir en el comercio intrazona, se mantiene activo y proficuo, y puede ser bastante útil para buscar la estandarización de reglas técnicas necesaria para reducir tantas discrepancias entre los países. Son igualmente importantes los trabajos desarrollados por el SGT N° 8 “Agricultura” y por el SGT N° 11 “Salud”. También se destaca el papel de la CCM, que tiene competencia para recibir consultas de los Estados Partes que presenten quejas con respecto al uso de alguna RNA aplicada por el socio contra sus exportaciones. No obstante el hecho de que este mecanismo tiene que contar con la voluntad del consultado de explicar o modificar la medida para que se produzca algún efecto, y de que la CCM es cada vez menos accionada para

cumplir este objetivo, la CCM todavía se mantiene como una importante herramienta para las discusiones intrazona sin que estas sean llevadas ante el sistema de controversias convencional.

Es verdad que durante años el MERCOSUR realizó diversos intentos para superar el problema de las RNA mediante acciones de facilitación de comercio, como por ejemplo, algunos procedimientos expeditos en el ámbito de la CCM que, lamentablemente, no lograron su objetivo porque les faltaba definir bien la forma de tomar decisiones y como darle la debida coerción. La Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral, creada en 2003, entre Argentina y Brasil, tuvo gran importancia porque contaba con el sector privado en las discusiones de las barreras al comercio. En este sentido, aunque un poco más profundizado, el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), propuesto por Argentina, reconocía que los países tenían problemas comerciales y que por eso era necesario un monitoreo atento entre ellos hecho de manera formal y consensuada. Tenía el propósito de intercambiar propuestas de compensación o corrección de las distorsiones en determinados sectores elegidos, lo que evitaría el uso de medidas unilaterales de protección. Sin embargo, el MAC no logró grandes resultados porque no incluía el tema del desvío del comercio, entre otros problemas, lo que llevó a una fuerte resistencia del sector privado brasileño.

Otra propuesta interesante fue la sugerida por Uruguay en 2010, a través de la cual se podría reclamar directamente ante el Tribunal del MERCOSUR en el caso de medidas no arancelarias que afectaran el comercio intrazona. Se buscaba evitar los mecanismos de consultas a la CCM y las tradicionales presentaciones al Tribunal, ya que parecían bastante demoradas. Tampoco se avanzó con esta propuesta porque no fue bien recibida por Argentina y Brasil.

También en 2010, el PARLASUR aprobó la creación de la Corte de Justicia del MERCOSUR (CJM), un proyecto que reemplazaría al Tribunal Permanente de Revisión por la CJM, un órgano judicial permanente que, entre otras cosas, crearía la posibilidad de que las personas físicas y las empresas la pudieran accionar directamente. De la misma forma que las otras medidas mencionadas, esta no logró su concretización.

Finalmente, en 2015, los países aprobaron un “Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico”, que busca solucionar algunos de los problemas relacionados con las RNA a través de la priorización de sectores afectados por ellas y de la elaboración de cronogramas de compromisos para la eliminación de las restricciones. Además, se busca avanzar en la estandarización de reglas técnicas entre los Estados Partes.

No se puede olvidar que el sistema de solución de controversias del MERCOSUR, previsto en el Protocolo de Olivos, aún se mantiene como un mecanismo jurisdiccional intrazona que posee autorización normativa para el uso de contramedidas en contra del país vencido en una disputa. El objetivo de este sistema es forzar al país vencido a que finalmente cumpla el laudo. Sin embargo, pese a ser las RNA el principal objeto de divergencia entre los socios del MERCOSUR bajo el sistema de solución de controversias, el nivel de cumplimiento de las decisiones tomadas es bastante insatisfactorio.

Saliendo de la esfera organizacional, en el capítulo 5.3. se investigaron los procedimientos usualmente utilizados por los Estados Partes del MERCOSUR en la lucha contra las RNA aplicadas contra sus exportaciones. También se estudiaron los mecanismos adoptados en los Estados Unidos de América y la Unión Europea, al presentar herramientas de lucha real contra dichas restricciones, si se las compara con las existentes hasta el momento.

Así fue que se constató que, tanto Estados Unidos como la UE, adoptan mecanismos institucionales de revisión que buscan identificar y monitorear la evolución de las barreras comerciales en sus principales mercados de exportación. Dichas revisiones se formalizan a través de informes anuales o un banco de datos interactivos, y son realizadas por autoridades gubernamentales con la contribución de la industria y otras partes interesadas.

Otra información importante es que tanto los Estados Unidos (la Sección 301) como la UE (el ROC) poseen mecanismos que permiten que los productores locales logren que el gobierno analice sus quejas y consecuentemente los representen, si conviene, en un eventual procedimiento de solución de controversias en el ámbito multilateral, regional o bilateral.

En todos los casos, cuanto más integrados están los órganos involucrados en el tema de las RNA, más efectivos son los resultados de los mecanismos existentes para la recepción de las denuncias de RNA, así como también su análisis y la toma de decisiones.

En el MERCOSUR, de todos los países investigados, Brasil es el único que está efectivamente avanzando en este camino en la medida en que busca crear un sistema único de monitoreo de barreras al comercio que involucra varios órganos que se ocupan del tema, y además, dicho sistema posee un canal de comunicación con el sector privado que incluye desde la posibilidad de ofrecer una queja formal hasta la garantía de que habrá una conclusión con respecto a la denuncia realizada. Tampoco se puede olvidar al Sistema Nacional de Información y Notificación sobre Reglamentos Técnicos de Paraguay, que reúne informaciones en el medio electrónico relacionadas a las RNA, y de los Informes Comerciales y Sectoriales de Uruguay. Son todas herramientas importantes para el monitoreo de las RNA.

Por lo expuesto, con el propósito de contribuir con la discusión del tema, el último capítulo propone la adopción de un Acuerdo (Acuerdo que dispone sobre las Restricciones no Arancelarias – Acuerdo RNA) que discipline el mecanismo de consultas de las listas de RNA presentadas por los Estados Partes y el procedimiento de consultas para la estandarización de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias intrazona, además de disciplinar el procedimiento para la investigación de RNA en el ámbito de cada Estado Parte y la aplicación de contramedidas, una vez agotadas las posibilidades de solución consensuada del problema.

El mecanismo de identificación y tratamiento de las RNA en el ámbito del MERCOSUR posibilitará que cada Estado Parte pueda realizar una investigación en caso de denuncia hecha directamente por el sector privado nacional. Dicha investigación será coordinada por los expertos de los órganos gubernamentales involucrados con el tema de las RNA que recibirán la queja electrónicamente a través de una plataforma electrónica con interfaz con el sector privado.

Una vez comprobada la existencia de una RNA, cada Estado Parte, a través de su equipo de expertos en temas de comercio exterior que coordinan los trabajos en el ámbito de la plataforma electrónica, elaborará una lista de RNA que será enviada al Comité Permanente en temas de RNA (Comité RNA), órgano del MERCOSUR que será creado para, entre otras competencias, recopilar dicha información y solicitar a los Estados Partes que presenten, en el ámbito del Comité, comentarios acerca de las medidas apuntadas y que indiquen soluciones que tengan como objetivo reducir el número de medidas existentes en dicha lista.

No menos importante es la propuesta de estandarización de reglas técnicas y de naturaleza sanitaria y fitosanitaria entre los países, que será llevada a cabo también por el Comité RNA con la coordinación de los Coordinadores de los Grupos de Trabajo SGT N° 3, 8 y 11, que tratan, respectivamente, de normas técnicas, agricultura y salud. A través de este mecanismo, los Estados Partes serán consultados sobre la estandarización de reglas técnicas o sanitarias y fitosanitarias, siempre que posible, basadas en normas internacionales.

Al final de la ronda de consultas, la lista final será presentada en la próxima reunión del GMC. En caso de que no se logrará la eliminación de todas las RNA de la lista presentada, el Comité RNA elaborará el Informe Trimestral de acceso al mercado en el ámbito del MERCOSUR, que servirá de norte para los negocios del sector privado exportador en general.

Además, estas RNA contenidas en dicho informe podrán justificar la continuación del proceso de investigación en el ámbito del Estado Parte afectado, proceso que podrá culminar en la adopción de contramedidas unilaterales con el objetivo de compensar el daño causado a partir del mantenimiento de dicha restricción. Esa autorización está condicionada a que el país

denunciante haya cumplido sus propias obligaciones en el marco del Protocolo de Olivos, lo que motivará a los países a cumplir con las decisiones tomadas en el ámbito del sistema de solución de controversias del bloque.

Sin embargo, se podrá suspender el procedimiento si los países llegaran a una solución consensuada en cualquier momento del proceso.

De todas formas, este conjunto de acciones y herramientas seguramente proporcionarán al sector privado la información necesaria para conducir sus negocios y el derecho de petición ante un órgano técnico, y de esta forma, se asegurarán de que su reclamo sea analizado con derecho a la contradicción. Dicho sistema funcionaría porque contaría con herramientas de monitoreo y de coerción más eficientes que las existentes en el bloque y evitaría un desgaste político entre los países involucrados en la controversia.

En conclusión, la solución del problema de las RNA sigue siendo un desafío importante para el MERCOSUR. Una decisión firme en relación a las RNA sería una declaración política al mundo, hecha por los principales países del MERCOSUR, de priorización de dicho proceso de integración regional. Un sistema de identificación y monitoreo de las RNA servirá, por lo menos, como información segura y permanente a los exportadores intrazona que buscarán soluciones alternativas para los mercados claramente obstaculizados por el mal uso de las RNA. No es posible negarle eso al sector privado, a los operadores de comercio exterior y a los ciudadanos que de hecho son la razón de la tan deseada integración regional en América del Sur.

7. Referencias bibliográficas¹⁵⁷

7.1. Libros y artículos impresos

Amaral Júnior, A. (2013). Reflexões sobre a solução de controvérsias do Mercosul. En Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión. Año 1, nº 1. “A natureza intergovernamental do Mercosul, fundada no consenso entre os membros, repercute no processo decisório dos órgãos institucionais e, obviamente, nas decisões do sistema de solução de controvérsias”. Traducción realizada por la autora de este trabajo.

¹⁵⁷ Observación: no se reiterarán las citas realizadas en notas al pie del presente trabajo.

Barral, W. (2002). O Brasil e o protecionismo. São Paulo: Aduaneiras.

Bondarczuk, E. H. (2015). Funções do Comitê Sanitário e Fitossanitário da Organização Mundial do Comércio: o comitê como foro harmonizador e solucionador de conflitos. (Tesis de Maestria). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Fiorentino, R.; Verdeja, L., et al (2007). The changing landscape of regional trade agréments. WTO Discussion Paper n° 12, Geneva.

Gil, L. (2015, abril-junio). Las restricciones no arancelarias argentinas en el Mercosur: normas y políticas en los conflictos comerciales. Cuadernos de política exterior argentina. Rosario, n° 120.

Hernández Sampieri, R. et. al. (1998). Metodología de la Investigación. (2ª Ed.). México: McGraw Hill.

Krugman. (2012). Economía internacional: teoría y política. (9ª Ed.). Madrid: Pearson Educación.

Negro, S. (2012). Derecho de la Integración: Manual. (2ª edición). Buenos Aires: Editorial B de F, Euroeditores.

Prazeres, T. (2003). Comercio Internacional e Protecionismo. As Barreiras Técnicas na OMC. São Paulo: Aduaneiras.

Prazeres, T. (2002). Barreiras técnicas e protecionismo na OMC. En Barral, W. (org.). O Brasil e o Protecionismo. São Paulo: Aduaneiras.

Rosado Targino Nóbrega, A.; Silva, M. M. (2016, agosto). La incorporación de los laudos arbitrales del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR y el derecho brasileño. Rev. Secr. Trib. Perm. Revis. Año 4, N° 8.

7.2. Artículos digitales

Berlinski, J. (2012). Las restricciones no arancelarias a exportaciones en el MERCOSUR: un análisis comparativo. Recuperado de:

<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/07060a02.pdf>. Recuperado en 30 de diciembre de 2016.

Dinatale, M. (2016, 3 de agosto). La Argentina y Brasil cierran acuerdos para buscar nuevos mercados y agilizar el comercio. La Nación. Recuperado de:

<http://www.lanacion.com.ar/1924201-la-argentina-y-brasil-cierran-acuerdos-para-buscar-nuevos-mercados-y-agilizar-el-comercio>. Recuperado en 15 de diciembre de 2016.

Europa. EUR Lex. Cooperación reforzada para facilitar el acceso a los mercados. Recuperado de http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11021_en.htm.

Recuperado en 20 de noviembre de 2016.

FIESP Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Barreiras técnicas estão entre as principais variáveis do comércio internacional. Recuperado de <http://www.fiesp.com.br/noticias/com-mundo-em-desaceleracao-economica-barreiras-tecnicas-estao-entre-as-principais-variaveis-do-comercio-internacional-afirma-diretor-da-fiesp>. Recuperado en 30 de diciembre de 2016.

Folha de São Paulo. (2006, 2 de febrero). Para CNI, salvaguardas da Argentina geram retrocesso no Mercosul. Recuperado de <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u104872.shtml>. Recuperado en 30 de diciembre de 2016.

Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro. (2009). Barreiras Técnicas às Exportações Brasileiras. Recuperado de http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/pdf/Manual_BarrTec2009.pdf. Recuperado en 30 de diciembre de 2016.

López Centurión, A. (2002, 2 y 3 de octubre). Restricciones no Arancelarias en el Mercosur. Los nuevos desafíos para la integración regional. Buenos Aires: BID-INTAL. Recuperado de http://www.cei.gov.ar/userfiles/aclopez_t.pdf. Recuperado en 15 de diciembre de 2016.

MERCOSUR ABC. (2006, 16 de marzo). MAC Argentina/Brasil. Un mecanismo consensuado. Recuperado de <http://www.MERCOSURabc.com.ar/nota.asp?IdNota=677&IdSeccion=7>. Recuperado en 15 de diciembre de 2016.

OMC. (2016). INT/SUB/SPS/49, Actividades del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y otras actividades pertinentes de la OMC en 2015. Recuperado de https://www.ippc.int/static/media/files/publication/es/2016/04/INF_09_WTO_Report-2016-04-04_Es.pdf. Recuperado en 30 de diciembre de 2016.

OMC. (2016, 8-10 marzo). El Director General Azevêdo elogia la labor del Comité OTC, que abordó la 500ª preocupación comercial. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/news_s/news16_s/tbt_11mar16_s.htm. Recuperado en 30 de diciembre de 2016.

OMC. (2014, 8 de septiembre). SEPG/SPS/61. Se han acordado oficialmente las etapas del procedimiento de mediación en las controversias relacionadas con la inocuidad alimentaria y la sanidad animal y vegetal. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/news_s/news14_s/sps_10sep14_s.htm. Recuperado en 30 de diciembre de 2016.

OMC. (2014). Serie de Acuerdos de la OMC - Obstáculos Técnicos al Comercio. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/tbttotrade_s.pdf. Recuperado en 30 de diciembre de 2016.

OMC. Los años del GATT: de La Habana a Marrakech. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm. Recuperado en 30 de diciembre de 2016.

OMC. Obstáculos no arancelarios: trámites burocráticos, etc. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm9_s.htm. Recuperado en 30 de diciembre de 2016.

OMC. Explicación del Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/spsund_s.htm. Recuperado en 30 de diciembre de 2016.

Pereira Santos, M. A Interferência das Barreiras Não-Tarifárias no Livre Comércio. Recuperado de <https://www.abejur.org.br/seminariocomercial/public/public06.pdf>. Recuperado en 14 de diciembre de 2016.

Perotti, A. (2015, 27 de octubre). La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1839413-propuesta-para-el-MERCOSUR-eliminar-las-restricciones>. Recuperado en 14 de diciembre de 2016.

Portal SISCOMEX. (2015, 20 de agosto). Enaex discute barreiras não tarifárias e facilitação de comércio. Recuperado de <http://portal.siscomex.gov.br/informativos/noticias-orgaos/secex/enaex-discute-barreiras-nao-tarifarias-e-facilitacao-de-comercio-1/>. Recuperado en 10 de diciembre de 2016.

Sautu, R.; Boniolo, P.; Dalle, P. y Elbert, R. (2005). Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Buenos Aires: Clacso. Recuperado de

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1532.dir/sautu2.pdf>.

Recuperado en 20 de junio de 2016.

Scotti, L. (2013, noviembre). Cumplimiento e implementación de los laudos en el MERCOSUR. Recuperado de <https://socioedip.files.wordpress.com/2014/01/cumplimiento-e-implementacion-de-los-laudos-en-el-mercosur-scotti.pdf>. Recuperado en 10 de mayo de 2016.

Vera Kanas e Carolina Müller. (2015, 6 de noviembre). Parceria Transpacífico e o Brasil. Valor Econômico, Brasil. Recuperado de <http://www.valor.com.br/colunistas/Vera%20Kanas%20e%20Carolina%20M%C3%BCller>. Recuperado en 20 de julio de 2016.

7.3. Informes y otros documentos

Informes BID INTAL

BID INTAL. (2014-2015). Informe MERCOSUR n° 20. Buenos Aires.

BID INTAL. (2008-2009). Informe MERCOSUR n° 14. Buenos Aires.

BID INTAL. (julio-diciembre 1997). Informe MERCOSUR n° 3. Buenos Aires.

BID INTAL. (enero-junio 1997). Informe MERCOSUR n° 2. Buenos Aires.

Informes MERCOSUR

MERCOSUR. (2014-2015). Informe MERCOSUR n° 20.

MERCOSUR. (2010-2011). Informe MERCOSUR n° 16.

MERCOSUR. (2006-2007). Informe MERCOSUR n° 12.

MERCOSUR. (2005-2006). Informe MERCOSUR n° 11.

MERCOSUR. (2004-2005). Informe MERCOSUR n° 10.

MERCOSUR. (2001-2002). Informe MERCOSUR n° 8.

MERCOSUR. (1998-1999). Informe MERCOSUR n° 5.

MERCOSUR. (1997). Informe MERCOSUR n°3.

Informes de la OMC

OMC. (2012). Informe sobre el Comercio Mundial. Ginebra.

OMC. (2011). Informe sobre el Comercio Mundial. Ginebra.

Informes del USTR

USTR. (2014). Report on Technical Barriers to Trade. Recuperado de <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2014-TBT-Report>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

USTR. (2013). National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers. Recuperado de <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2013/NTE-FTB>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

USTR. (2013). Report on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Barriers to Trade. Recuperado de <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2013/SPS-report>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

Otros Informes

Confederação Nacional da Indústria. (2014, 24 de octubre). Relatório de Políticas de Acesso a Mercado.

Otros documentos

Argentina. Ministerio de Economía. Formulario para el registro de las barreras a las exportaciones argentinas. Recuperado de <http://www.mecon.gov.ar/cnce/bar/documentos/formulario.doc>. Recuperado en 10 de junio de 2016.

Brasil. Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios MDIC. Plano Nacional de Exportações 2015-2018. Recuperado de <http://www.mdic.gov.br/galeria-de-videos?videoid=bLk9opqu4gw>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

Centro de comercio internacional. Identificando las medidas no arancelarias. Recuperado de <http://www.intracen.org/itc/analisis-mercados/medidas-no-arancelarias/identificando-las-medidas-no-arancelarias/>. Recuperado en 10 de noviembre de 2015.

Comisión Europea. Trade. Organigrama de la Dirección General de Comercio. Recuperado de <http://ec.europa.eu/trade/trade-policy-and-you/contacts/people/>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

Comisión Europea. (2008). Regulamento sobre Obstáculos ao Comércio: abrir os mercados às exportações europeias. Recuperado de http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/august/tradoc_124286.pdf. Recuperado em 10 de noviembre de 2016.

Comisión Nacional de Comercio Exterior. Institucional. Recuperado de <http://www.cnce.gov.ar/1/1/2>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

Cuervo, M. (2015). Notas de la clase de Economía. Maestría en Procesos de Integración Regional - MERCOSUR, UBA, Ciencias Económicas.

OMC. Curso en línea OMC, Obstáculos técnicos al comercio en la OMC, modulo 3. Recuperado de <https://ecampus.wto.org/course.asp>. Recuperado en 14 de septiembre de 2016.

OMC. Curso en línea OMC, Obstáculos técnicos al comercio en la OMC, modulo 5.

<https://ecampus.wto.org/course.asp>. Recuperado en 14 de septiembre de 2016.

OMC. Índice de diferencias por Acuerdo. Recuperado de

https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_agreements_index_s.htm?id=A22#

Recuperado en 10 de julio de 2016.

SNIN Sistema Nacional de Información y Notificación. Buscador barreras a las

exportaciones. Recuperado de <http://www.snin.gov.py/publico/busbarreras.aspx>. Recuperado

en 10 de noviembre de 2016.

Uruguay XXI. Quienes somos. Recuperado de [http://www.uruguayxxi.gub.uy/es/uruguay-](http://www.uruguayxxi.gub.uy/es/uruguay-xxi/)

[xxi/](http://www.uruguayxxi.gub.uy/es/uruguay-xxi/). Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

Uruguay XXI. Centro de información. Recuperado de

<http://www.uruguayxxi.gub.uy/exportaciones/informes-comerciales/>. Recuperado en 10 de

noviembre de 2016.

7.4. Sentencias

OMC. (2014, 22 de agosto). Informes del Grupo Especial WT/DS438/R, WT/DS444/R,

WT/DS445/R. ARGENTINA – Medidas que afectan a la importación de mercancías.

SICE Sistema de información sobre comercio exterior. Laudos arbitrales. Recuperado de http://www.sice.oas.org/dispute/MERCOSUR/ind_s.asp. Recuperado en 10 de julio de 2016.

7.5. Legislación

Brasil. Diário Oficial da União. (2016, 12 de julio). Decreto nº 8.807, de 12 de julio de 2016.

Normativa sobre la CAMEX. Recuperado de

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8807.htm. Recuperado en 30 de agosto de 2016.

Brasil. Diário Oficial da União. (2014, 30 de diciembre). Resolución nº 1, de 3 de diciembre de 2014. Comitê Brasileiro de Barreiras Técnicas. Recuperado de

http://www.INMETRO.gov.br/barreirastecnicas/PDF/cbtc/Conmetro_res_1_2014.pdf.

Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

Estados Unidos de América. Legal Information Institute. U.S. Code. Recuperado de

<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/2412>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

Europa. EUR Lex. Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea. Recuperado de

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

MERCOSUR (2015). MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/15. Recuperado de

<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4059/11/innova.front/normativa-y-documentos-oficiales>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

MERCOSUR (2007). Acta GMC n° 4/07. Recuperado de <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4059/11/innova.front/normativa-y-documentos-oficiales>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

MERCOSUR. (2000). Decisión CMC 22/00. Recuperado de <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4059/11/innova.front/normativa-y-documentos-oficiales>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

MERCOSUR. (1995). Resolución MERCOSUL/GMC/RES. N° 20/95. Recuperado de <http://www.aladi.org/nsfaladi/Prensa.nsf/vbusquedaComunicadoswebR/30D4B7D0D735397083257EA40047FA9F>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

MERCOSUR. MERCOSUR/GMC/RES N° 123/94. Recuperado de <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4059/11/innova.front/normativa-y-documentos-oficiales>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

MERCOSUR. Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur (Protocolo de Ouro Preto). Recuperado de <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4059/11/innova.front/normativa-y-documentos-oficiales>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

MERCOSUR. Tratado para la Constitución de un Mercado Común (Tratado de Asunción). Recuperado de <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4059/11/innova.front/normativa-y-documentos-oficiales>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

OMC. Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

OMC. Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/spsagr_s.htm. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

OMC. Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tbt_s/tbt_s.htm. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

OMC. Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación de la Organización Mundial del Comercio. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/23-lic_s.htm. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

OMC. Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Gatt de 1947). Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_art24_s.htm. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

OMC. Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio. Recuperado de

https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dsu_s.htm. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

OMC. Textos jurídicos anteriores al establecimiento de la OMC. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/prewto_legal_s.htm. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

Paraguay. Justicia. (2005, 18 octubre). Decreto 6.499/2005. Creación del Sistema Nacional de Información y Notificación sobre Reglamentos Técnicos, Normas y Procedimientos de Evaluación de la Conformidad (SNIN). Recuperado de <http://paraguay.justia.com/nacionales/decretos/decreto-6499-oct-18-2005/gdoc/>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

SCI Sistema consular integrado. *Memorandum* entre o governo da república federativa do Brasil e o governo da República Argentina para a criação da Comissão de Monitoramento do Comércio entre Brasil e Argentina. Recuperado de http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_89/. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

SICE Sistema de información sobre comercio exterior. Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) - Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Viet Nam. Recuperado de http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/TPP_s.ASP. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

Uruguay. El Derecho Digital. (2007, 22 de mayo). Decreto 174/07. Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX). Integración. Modificación. Recuperado de

<http://www.elderechodigital.com/acceso1/legisla/decretos/d0700174.html#art/1>. Recuperado en 30 de diciembre de 2016.

USTR Office of United State Representative. Section 301. Recuperado de <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/archives/2007/june/administrationdeclines-section-301-petition>. Recuperado en 10 de noviembre de 2016.

8. Glosario

ACP - Acuerdos Comerciales Preferenciales

Acuerdo RNA - Acuerdo sobre las Restricciones no Arancelarias

Acuerdo MIC - Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio

Acuerdo MSF - Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Acuerdo OTC - Acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio

Acuerdo TRIPS - Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

CAMEX - Cámara de Comercio Exterior de Brasil

CBTC - Comité Brasileño de Barreras Técnicas al Comercio

CCM - Comisión de Comercio del MERCOSUR

CIACEX - Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior de Uruguay

CJM - Corte de Justicia del MERCOSUR

CMC - Consejo del Mercado Común del MERCOSUR

CNCE - Comisión Nacional de Comercio Exterior de Argentina

CNI - Confederación Nacional de la Industria de Brasil

CONMETRO - Consejo Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial de Brasil

Comité RNA - Comité Permanente en temas de RNA

CT N° 8 - Comité Técnico N° 8 “Restricciones y medidas no arancelarias”

DJAI - Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación

EAM - Equipos de Acceso al Mercado de la UE

ESAM - Estrategia de Acceso a los Mercados de la UE

ESD - Entendimiento Relativo al Sistema de Solución de Diferencias de la OMC

EUA - Estados Unidos de América

FCES - Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR

FIESP - Federación de las Industrias del Estado de São Paulo

GATT - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

GMC - Grupo Mercado Común del MERCOSUR

Informe BCI - Informe de la Comisión Europea sobre Barreras al Comercio e Inversión

Informe OCE - Informe de la Comisión Europea de Estimación del Comercio Nacional en Obstáculos al Comercio Exterior

Informe MSF-UE - Informe de la Comisión Europea sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Informe OTC-UE - Informe de la Comisión Europea sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio

INMETRO - Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial de Brasil

MAC - Mecanismo de Adaptación Competitiva

MDIC - Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil

MERCOSUR - Mercado Común del Sur

MNA - Medidas no Arancelarias

OA - Órgano de Apelación de la OMC

OCDE - Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

OMC - Organización Mundial del Comercio

OSD - Órgano de Solución de Diferencias de la OMC

PARLASUR - Parlamento del MERCOSUR

PPT - Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR

ROC - Reglamento sobre Obstáculos al Comercio

RNA - Restricciones no Arancelarias al Comercio

RVE - Restricciones Voluntarias de la Exportación

SGT N°3 - Subgrupo de Trabajo N°3 del MERCOSUR "Reglamentos Técnicos y Evaluación de Conformidad"

SGT N°8 - Subgrupo de Trabajo N°8 del MERCOSUR "Agricultura"

SGT N°11 - Subgrupo de Trabajo N°11 del MERCOSUR "Salud"

SIMI - Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones

SNIN - Sistema Nacional de Información y Notificación sobre Reglamentos Técnicos,
Normas y Procedimientos de Evaluación de la Conformidad de Paraguay

SSD - Sistema de Solución de Diferencias de la OMC

TFM - Estructura del Trabajo Final de Maestría

TPR - Tribunal Permanente de Revisión

UE - Unión Europea

UruguayXXI - Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios
de Uruguay

USTR - Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos