

¿Barreras o facilitadores?

Hacia medidas técnicas compatibles con el comercio en América Latina y el Caribe



Reporte Especial sobre
Integración y Comercio

Juan S. Blyde



¿Barreras o facilitadores?

Hacia medidas técnicas compatibles con el comercio en América Latina y el Caribe

Juan S. Blyde

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Blyde, Juan S.

¿Barreras o facilitadores?: hacia medidas técnicas compatibles con el comercio en América Latina y el Caribe / Juan S. Blyde.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1170)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Commercial policy-Latin America. 2. Commercial policy-Caribbean Area. 3. Tariff-Latin America. 4. Tariff-Caribbean Area. 5. International trade-Latin America. 6. International trade-Caribbean Area. 7. Foreign trade regulation-Latin America. 8. Foreign trade regulation-Caribbean Area. I. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Integración y Comercio. II. Título. III. Serie.

IDB-MG-1170

Códigos JEL: F13, F14, F15, L51

Palabras clave: Medidas técnicas, Cooperación regulatoria internacional, Barreras no arancelarias, Medidas sanitarias y fitosanitarias, Obstáculos técnicos al comercio

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contenido

Prólogo	5
---------	---

Resumen ejecutivo	9
-------------------	---

1 Medidas técnicas: ¿Qué son?	14
---	----

Recuadro 1.1: Ejemplos de medidas técnicas

¿Qué costos enfrentan las empresas al lidiar con medidas técnicas?

Recuadro 1.2: Las tres fases de lidiar con medidas técnicas

¿Por qué las medidas técnicas pueden limitar el comercio internacional?

2 Una radiografía de las medidas técnicas vigentes en América Latina y el Caribe	21
--	----

Prevalencia de las medidas técnicas

¿Cuán diferentes son las medidas técnicas entre los países de ALC?

Recuadro 2.1: Ejemplo de Distancia Regulatoria

3 El impacto de las medidas técnicas en el comercio internacional	38
---	----

Efectos sobre los precios

Efectos sobre las cantidades

Evidencia de una encuesta a empresas

4 Hacia una mayor cooperación regulatoria internacional	53
---	----

Recuadro 4.1: La lógica que justifica la participación en la cooperación regulatoria internacional

Recuadro 4.2 Los efectos comerciales de un acuerdo de reconocimiento para la evaluación de la conformidad

Contenido

Enfoques de la cooperación regulatoria internacional
Episodios seleccionados de cooperación regulatoria internacional en América Latina
 Episodio 1: Cooperación regulatoria en el Mercado Común Centroamericano
 Episodio 2: Cooperación regulatoria en el Mercosur
 Episodio 3: Cooperación regulatoria en la Alianza del Pacífico
Lecciones de los episodios de cooperación regulatoria estudiados
Convergencia regulatoria, ¿en qué dirección?

5 ¿Cómo avanzar? 78

Recuadro 5.1: Hoja de ruta para la cooperación regulatoria internacional

Apéndice A: Bases de datos y fuentes 83

Apéndice B: Cálculo de distancias regulatorias 85

Apéndice C: Estimación del impacto de la heterogeneidad regulatoria sobre el comercio internacional 88

Apéndice D: Encuesta del BID sobre medidas técnicas y comercio internacional 93

Referencias 95

Prólogo y Agradecimientos

¿Barreras o facilitadores?

Hacia medidas técnicas compatibles con
el comercio en América Latina y el Caribe

Prólogo

La mayoría de los países del mundo promueven objetivos de política pública, como la inocuidad de los alimentos, la sanidad animal o vegetal o la conservación del medio ambiente, estableciendo normas que imponen requisitos a la comercialización de bienes en sus respectivos territorios. Estas normas, comúnmente llamadas *medidas técnicas*, se pueden encontrar en casi todos los aspectos de nuestras vidas.

Las medidas técnicas pueden impulsar el comercio internacional al proporcionar información sobre las características inherentes del producto y su calidad, aumentando así la confianza, facilitando la comparación, reduciendo la incertidumbre y señalando que un producto es seguro para el consumo.

Pero las medidas técnicas también pueden crear barreras al comercio cuando aumentan innecesariamente los costos de los bienes que cruzan las fronteras. A medida que los aranceles continúan disminuyendo, estas medidas se han vuelto relativamente más importantes como posibles barreras al comercio internacional. En otras palabras, las fricciones de acceso al mercado generadas por las políticas han adoptado un carácter cada vez más regulatorio.

Lamentablemente, las medidas técnicas no siempre ocupan un lugar destacado en las agendas comerciales y de integración de los países de América Latina y el Caribe. Para empezar, estas medidas son menos visibles que los aranceles y sus efectos sobre el comercio son más difíciles de cuantificar y comprender. Además, el contenido de las negociaciones en torno a estas regulaciones puede ser bastante complejo, lleno de lenguaje técnico y difícil de resumir. Rara vez aparecen en los titulares estas regulaciones.

Adicionalmente, la agenda comercial que aborda las medidas técnicas necesita incorporar, más allá de los ministerios de Comercio, a muchas otras agencias gubernamentales que están detrás de la redacción de estas regulaciones. Sin embargo, tales agencias no siempre están versadas en asuntos comerciales y es posible que ni siquiera sean conscientes de cómo repercuten sus decisiones en el comercio internacional.

No obstante, la falta de visibilidad y comprensión de las medidas técnicas no significa que no tengan impactos sustanciales en el comercio internacional.

De ahí la importancia de examinar en detalle la relación entre las medidas técnicas y los flujos comerciales y discutir cómo los países de América Latina y el Caribe pueden cumplir con los objetivos nacionales que persiguen estas regulaciones sin socavar el comercio internacional sino, incluso, promoviéndolo potencialmente. Este es el objetivo del presente informe.

El reporte presenta información detallada sobre la prevalencia de las medidas técnicas en América Latina y el Caribe, examina su relación con el comercio internacional y analiza los principales temas de política que los países de la región deben considerar para asegurar que el uso de medidas técnicas sea compatible con una agenda moderna de comercio e integración.

Fabrizio Operti

Gerente del Sector de Integración y Comercio,
Banco Interamericano de Desarrollo

Agradecimientos

Este informe no hubiera sido posible sin el apoyo intelectual de Fabrizio Opertti, Gerente del Sector de Integración y Comercio (INT) del BID y Pablo García, Jefe de la Unidad de Integración Regional del BID. El autor agradece a Jaime Granados, Jefe de la División de Comercio e Inversión del BID, por sus útiles debates sobre el tema, y a Mauricio Mesquita Moreira (BID) por sus valiosos comentarios y sugerencias.

El informe se benefició de estudios de casos elaborados por Ricardo Monge-González, Marcel Vaillant y Andrés Rebolledo.

El autor agradece los numerosos comentarios y sugerencias de nuestro asesor externo, Edgar Tenorio. El informe también se benefició de múltiples conversaciones con Christian Volpe, Paolo Giordano, Miguel Braun, Rodrigo Contreras, Juan Carlos Hallak, Vanessa Alviarez, Mónica Maday, Lucas Barreiros, Guilherme Piereck, Kati Suominen, Marcelo Pereira Dolabella, Ricardo Rozemberg, Ignacio Estevez, Alejandra Radl, Sebastián González y Matt Shearer. Mayra Ramírez brindó una excelente asistencia de investigación.

Adicionalmente, el autor agradece a María Inés Martiarena por la excelente edición, a Juliana Branco y Cleiman por el diseño de la portada y los infográficos y a María Lidia Viquez Mora (BID) por su excelente manejo del proceso de publicación.

Resumen ejecutivo

¿Barreras o facilitadores?

Hacia medidas técnicas compatibles con
el comercio en América Latina y el Caribe

Resumen ejecutivo

Las medidas técnicas se pueden encontrar en muchos aspectos de nuestras vidas.

Los filtros de agua, las cunas para bebés, las botellas reciclables y las cajetillas de cigarrillos comparten el hecho de ser objeto de medidas técnicas. Desde los productos alimenticios hasta los aparatos electrónicos, los Gobiernos imponen medidas técnicas a la comercialización de muchos bienes para promover objetivos de política pública, como la seguridad alimentaria, la protección de la salud humana, animal o vegetal, o la conservación del medio ambiente. Las medidas técnicas incluyen medidas sanitarias y fitosanitarias, así como requisitos técnicos.

Las medidas técnicas pueden facilitar el comercio.

Las medidas técnicas pueden proporcionar información sobre las características inherentes de un producto y su calidad, aumentando así la confianza, facilitando la comparación, reduciendo la incertidumbre y señalando que el producto es seguro para el consumo. Esto puede aumentar la demanda y, por lo tanto, las importaciones.

Las medidas técnicas pueden obstaculizar el comercio.

Las medidas técnicas pueden crear barreras al comercio cuando aumentan innecesariamente los costos de los bienes que cruzan las fronteras. Esto puede suceder porque la información sobre las medidas técnicas es opaca, ambigua y está dispersa; las regulaciones son mucho más estrictas de lo necesario; y los requisitos para la evaluación de la conformidad son excesivos.

Las medidas técnicas deben ser parte de una agenda moderna de comercio e integración.

En las sociedades modernas, las medidas técnicas coexisten con el comercio internacional, pero los países deben asegurarse de que su creciente uso sea compatible con una agenda adecuada de comercio e integración.

La prevalencia de las medidas técnicas en América Latina y el Caribe

va en aumento. La demanda de medidas técnicas ha ido creciendo cada vez más en América Latina y el Caribe. En promedio, el 52 % de los productos importados en 2020 estaban sujetos a una medida técnica, comparado con el 20 % en el año 2000.

Las medidas técnicas se aplican a los bienes finales y también a los insumos intermedios, lo que podría limitar la participación en las cadenas globales de valor.

Las medidas técnicas utilizadas en la región se aplican no solo a productos finales, sino también a insumos intermedios y bienes de capital. En consecuencia, estas regulaciones, cuando están mal diseñadas, pueden aumentar los costos de las importaciones utilizadas en la producción de bienes y limitar la participación en las cadenas globales de valor.

Las medidas técnicas de los países de la región muestran una gran heterogeneidad.

La distancia regulatoria promedio entre los países de América Latina y el Caribe es del 58 %. Es decir, en promedio, el 58 % de las medidas técnicas que existen en los países de la región son diferentes. La medida equivalente en los países de la Unión Europea es cero, debido a que estos han logrado la convergencia regulatoria mediante la combinación de una serie de esquemas.

La heterogeneidad regulatoria en América Latina y el Caribe afecta negativamente los flujos comerciales.

La heterogeneidad de medidas técnicas en la región ejerce un impacto negativo sobre la probabilidad de que exista comercio entre los países. Por ejemplo, un aumento de tan solo un 10 % en la distancia regulatoria entre los países reduce la probabilidad de entrada al mercado en 1,18 puntos porcentuales, lo que equivale a una reducción del 16 % en la probabilidad de que un producto latinoamericano ingrese al mercado promedio de la región. Un aumento del 10 % en la distancia regulatoria también reduce los volúmenes de importación intrarregionales en un 3,5 %.

Los datos de una encuesta a empresas confirman los impactos comerciales negativos de la heterogeneidad regulatoria en la región.

Casi el 60 % de las empresas consultadas indicaron que tenían un producto que enfrentaba diferentes regulaciones en diferentes países de América Latina y el Caribe. De estas firmas, el 43 % dijo que esta situación les generaba altos costos derivados de cambios significativos en la producción y/o pruebas para satisfacer a cada mercado de destino. En general, el 33 % de las empresas indicaron que las medidas técnicas eran un impedimento para exportar en la región, y la proporción aumenta al 50 % entre las empresas que presentan bajos niveles de exportaciones.

Participar en mecanismos de cooperación regulatoria internacional puede fomentar significativamente el comercio internacional.

Muchos estudios asocian cada vez más la cooperación regulatoria internacional —el menú de opciones para reducir los costos comerciales relacionados con las medidas técnicas— con impactos comerciales positivos. La investigación de este informe muestra que, si las distancias regulatorias entre los países de América Latina y el Caribe se redujeran en un 50 %, la probabilidad promedio de entrada a los mercados latinoamericanos aumentaría en un 81 % y los flujos comerciales intrarregionales en un 17 %. Asimismo, si las distancias regulatorias entre los países de la región y el resto del mundo se redujeran en un 50 %, la probabilidad de entrada al mercado mundial promedio aumentaría en un 143 %, y los flujos comerciales, en un 17 %.

En la cooperación regulatoria internacional, no existe un modelo único. Los países tienen un menú de opciones para participar en la cooperación regulatoria internacional. Las opciones van desde enfoques de cooperación llanos hasta otros más profundos. En general, un enfoque llano no busca modificar sustancialmente la regulación nacional, y los costos del compromiso son relativamente bajos. En el caso del enfoque profundo sucede lo contrario. El menú de enfoques de cooperación regulatoria implica diferentes grados de costos institucionales, diferentes niveles de flexibilidad para modificar o mantener las regulaciones nacionales existentes y diferentes capacidades requeridas de las autoridades regulatorias. Así, es probable que el enfoque apropiado sea diferente según el sector y el socio comercial específico.

La cooperación regulatoria internacional dentro de la región no debe perder de vista la situación regulatoria en el resto del mundo.

Los procesos de cooperación regulatoria de la región no deben llevarse a cabo en el vacío, aislados de los desarrollos regulatorios que se producen en el resto del mundo. Las empresas exportadoras de América Latina y el Caribe tienen un mercado potencial en la región, pero también en otras partes del globo. No sería deseable reducir la heterogeneidad regulatoria dentro de la región si ello significara aumentar la heterogeneidad con el resto del mundo. La adopción de estándares internacionales tanto como sea posible y el empleo de acuerdos de reconocimiento mutuo son herramientas que pueden reducir la probabilidad de alejarse del resto de los países cuando se busca reducir la heterogeneidad regulatoria dentro de la región.

El proceso para lograr un acuerdo de cooperación regulatoria internacional exitoso comprende hitos importantes.

Avanzar en un acuerdo de cooperación regulatoria internacional requiere alcanzar hitos importantes, entre ellos: 1) la identificación de los países con marcado interés en acercar sus esquemas regulatorios; 2) la selección de los sectores en los que se centrará la cooperación regulatoria; 3) el análisis de las regulaciones nacionales para lograr claridad sobre las similitudes y las diferencias a fin de identificar el nivel de solapamiento regulatorio que existe; 4) la selección del tipo de cooperación regulatoria apropiado, sopesando los pros y los contras de cada esquema y eligiendo el que genere mayor consenso; 5) la redacción del acuerdo de cooperación regulatoria. Cada una de estas etapas implica múltiples tareas que forman parte de un proceso que puede ser exigente. Algunos países pueden necesitar el apoyo de la comunidad internacional para participar activamente en los mecanismos de cooperación regulatoria internacional.

1

Medidas técnicas: ¿Qué son?



¿Qué costos enfrentan las empresas al lidiar con medidas técnicas?



¿Por qué las medidas técnicas pueden limitar el comercio internacional?

¿Barreras o facilitadores?

Hacia medidas técnicas compatibles con el comercio en América Latina y el Caribe

1 Medidas técnicas: ¿Qué son?

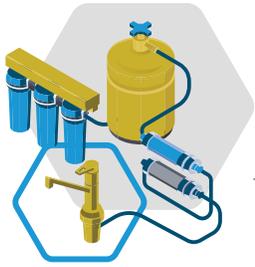
Las medidas técnicas son regulaciones que los Gobiernos imponen a la comercialización de productos en sus respectivos territorios para promover objetivos de política pública en diferentes áreas, como la inocuidad de los alimentos, la protección de la salud humana, animal o vegetal, o la conservación del medio ambiente. El objetivo también puede ser la calidad de un producto o asegurar la compatibilidad de los componentes de un sistema, como sucede en el sector de las telecomunicaciones. Las medidas técnicas incluyen medidas sanitarias y fitosanitarias, así como requisitos técnicos¹².

Por ejemplo, en la mayoría de los países, cuando se compran vegetales, existe una buena probabilidad de que el producto cumpla con alguna regulación, como un nivel máximo permitido de residuos de pesticidas. Esto se hace para garantizar que el producto sea seguro para el consumo. De hecho, la mayoría de los productos alimenticios, incluidas las frutas, la carne, las aves, el pescado, los huevos y la leche, están sujetos a diferentes tipos de requisitos sanitarios o fitosanitarios para prevenir las enfermedades transmitidas por el consumo de alimentos. Pero las medidas técnicas van mucho más allá de los productos alimenticios. Desde los requisitos sobre cómo construir una cuna para bebé hasta las regulaciones destinadas a recordar a los consumidores que ciertos productos deben reciclarse, se puede encontrar evidencia de medidas técnicas en muchos aspectos de nuestras vidas. El recuadro 1.1 proporciona algunos ejemplos ilustrativos.

1 Las medidas técnicas forman parte de las denominadas medidas no arancelarias (MNA), que son medidas de política distintas de los aranceles, que pueden tener un efecto económico en el comercio internacional (UNCTAD, 2010).

2 Las medidas sanitarias y fitosanitarias se utilizan, normalmente, para proteger a la salud humana o animal de los riesgos de las enfermedades transmitidas por los alimentos; a la salud humana de las enfermedades transmitidas por animales o plantas; y a los animales y las plantas de las plagas o enfermedades. En consecuencia, las medidas sanitarias y fitosanitarias se imponen mayoritariamente, aunque no siempre, a los productos alimenticios. Los requisitos técnicos, por otro lado, pueden cubrir cualquier tema y, por lo tanto, se imponen a muchos sectores que abarcan diferentes tipos de bienes. Por ejemplo, en materia de alimentos, los requisitos de etiquetado o las declaraciones de las propiedades nutricionales no suelen considerarse medidas sanitarias o fitosanitarias y, por lo tanto, estas regulaciones, normalmente, se consideran requisitos técnicos. measures and hence these regulations are normally considered technical requirements.

Recuadro 1.1 Ejemplos de medidas técnicas

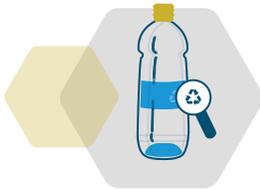


Filtros de agua

Normalmente, existe una normativa que dicta el máximo permitido de partículas contaminantes en los filtros de agua.

Cunas para bebés

El espacio entre los listones de las cunas para bebés está regulado para evitar que puedan quedar atrapadas partes del cuerpo.

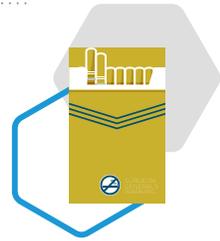


Botellas reciclables

Muchos materiales que son reciclables deben estar indicados en la etiqueta. El objetivo principal es recordar a los consumidores que reciclen el material y contribuyan a la protección del medio ambiente.

Etiquetado de las cajetillas de cigarrillos

En muchos países, el etiquetado de las cajetillas de cigarrillos debe indicar que son dañinos. Esto es para crear conciencia sobre los posibles efectos secundarios del producto.



La ubicuidad de las medidas técnicas implica que juegan muchos papeles importantes en las sociedades modernas. Por ejemplo, las medidas técnicas pueden proporcionar información valiosa sobre las características inherentes de un producto y su calidad, pueden aumentar la confianza, facilitar la comparación, reducir la incertidumbre, disminuir el engaño, indicar que un producto es seguro para el consumo o crear conciencia sobre sus efectos secundarios o los riesgos que conllevan a la degradación ambiental. En la jerga técnica, estas regulaciones abordan muchas fallas del mercado, como las externalidades negativas o asimetrías de información, lo que redundará en un mayor bienestar para el país³.

³ La OMC establece una clara distinción entre estándares y medidas técnicas; los estándares son voluntarios y las medidas técnicas son obligatorias. En este informe, nos centramos en las medidas técnicas.

Sin embargo, las medidas técnicas, si están mal concebidas, pueden crear barreras al comercio internacional, especialmente cuando son innecesariamente estrictas y engorrosas. En algunos casos, estas medidas se utilizan por motivos proteccionistas. De hecho, la Organización Mundial del Comercio (OMC) regula estas medidas a través del Acuerdo Sanitario y Fitosanitario (MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). Dichos acuerdos exigen que estas regulaciones tengan base científica y no sean discriminatorias, en el sentido de que el trato que se da a los productos importados no debe ser menos favorable que el otorgado a otros productos similares de origen nacional y a otros productos similares originarios de otros países. Los acuerdos también obligan a los miembros a evitar barreras innecesarias al comercio⁴.

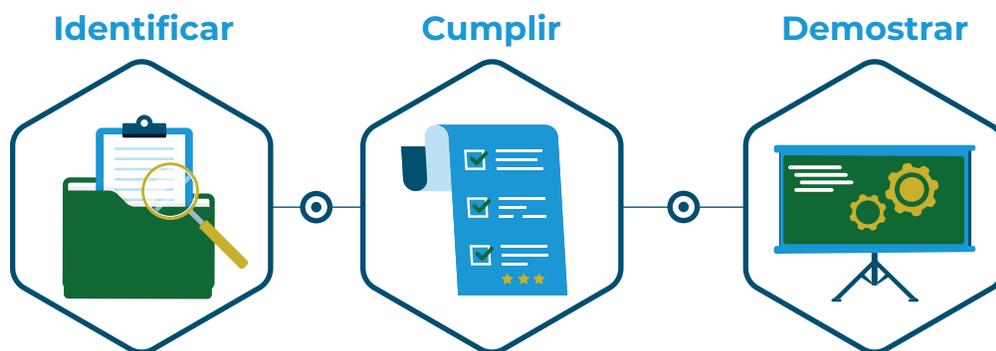


¿Qué costos enfrentan las empresas al lidiar con medidas técnicas?

Existen tres fases en el proceso de lidiar con medidas técnicas que generan costos para una empresa. Primero, una empresa debe identificar las medidas técnicas pertinentes que se aplican en un mercado; segundo, debe cumplir con las medidas para abastecer ese mercado; tercero, debe demostrar que el producto cumple con las regulaciones. Estas tres fases — identificar, cumplir y demostrar— están asociadas a costos específicos para la empresa, que incluyen costos de búsqueda, costos de especificación y costos de evaluación de la conformidad.

⁴ La OMC también cuenta con comités regulares para manejar las tensiones comerciales y las preocupaciones asociadas con la implementación de medidas técnicas (González, 2023).

Recuadro 1.2 Las tres fases de lidiar con medidas técnicas.



Esta fase consiste en el proceso de búsqueda y recopilación de información sobre los requisitos técnicos que se aplican al producto.

En esta fase, la empresa puede necesitar ajustar la especificación del producto para cumplir con la regulación.

En esta fase final, la empresa demuestra ante las autoridades que su producto cumple con la regulación.

En la fase de identificación, la empresa incurre en costos relacionados con la búsqueda, la identificación, la recopilación y el procesamiento de información sobre los requisitos técnicos que se aplican a su producto.

En la fase de cumplimiento, la empresa puede necesitar ajustar la especificación del producto para poder adherirse a las indicaciones de la regulación. Por tal razón, esto a veces se asocia a costos de especificación. Estos costos pueden ser fijos, como abrir una nueva línea de productos, o variables, como agregar un insumo a cada unidad del bien producido.

En la fase de demostración, la empresa debe incurrir en costos relacionados con demostrar a las autoridades que sus productos cumplen con las regulaciones. Estos costos están asociados con los procedimientos necesarios para demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos, incluidas las pruebas de laboratorio, las inspecciones, las auditorías o las certificaciones. A veces, estos se denominan costos de evaluación de la conformidad.

Los costos de lidiar con medidas técnicas pueden aumentar innecesariamente en cada una de las tres fases. Por ejemplo, en los países donde la información sobre los requisitos técnicos es opaca y ambigua, y las regulaciones están dispersas y atomizadas en muchos lugares diferentes, los costos de identificación pueden ser altos. Los costos de cumplimiento también pueden ser altos si los países imponen regulaciones mucho más estrictas de lo necesario. Por último, si los países solicitan cantidades irrazonables de pruebas, inspecciones o requisitos de certificación, los costos de evaluación de la conformidad también pueden ser elevados.



¿Por qué las medidas técnicas pueden limitar el comercio internacional?

Las medidas técnicas deben ser no discriminatorias, es decir que deben aplicarse por igual a todas las empresas, nacionales o extranjeras. Pero las medidas técnicas pueden tener efectos potencialmente adversos sobre el comercio internacional si las regulaciones del mercado de destino difieren significativamente de las que se aplican en el país exportador, ya que las empresas extranjeras que deseen exportar a un mercado específico enfrentarán costos adicionales para identificar, cumplir y demostrar el cumplimiento de las regulaciones en ese mercado, además de las que enfrentan en casa.

El siguiente ejemplo puede ilustrar este punto. Cuando un consumidor compra un televisor nuevo, no espera recibir una descarga eléctrica al enchufar el cable en el tomacorriente o quemarse la mano al manipular el control remoto. Por esta razón, la mayoría de los países del mundo imponen regulaciones sobre la comercialización de televisores en sus propios territorios, que incluyen requisitos de seguridad aplicables a muchas de sus partes internas. Supongamos que dos países de América Latina imponen requisitos de seguridad muy diferentes para la comercialización de una parte que se necesita para producir un televisor nuevo. En esta situación, un proveedor de esta pieza ubicado en uno de los países debe cumplir con dos requisitos de seguridad diferentes si quiere

vender la pieza en ambos mercados. Esto puede implicar la contratación de mano de obra adicional para las pruebas y la certificación, la creación de dos diseños de la pieza, la apertura de dos líneas de productos separadas o, peor aún, el establecimiento de dos plantas de producción diferentes. Por lo tanto, la existencia de diferentes requisitos de seguridad entre países aumenta el costo del producto que se comercializa.

Si estos requisitos son diferentes en cada país de destino, estos costos pueden multiplicarse con la cantidad de mercados de destino que el exportador desea abastecer. En términos técnicos, la empresa no puede explotar economías de escala y, por lo tanto, los costos de producción por unidad aumentan. Esto puede ser particularmente perjudicial para las pequeñas y medianas empresas.

Es importante tener en cuenta que, en principio, los Gobiernos pueden tener razones legítimas para regular de manera diferente, por ejemplo, porque sus sociedades tienen preferencias diferentes, o diferencias en la tolerancia al riesgo, los niveles de ingresos, las culturas u otros factores. Por lo tanto, en un mundo sin comercio, la regulación óptima de cada país puede no ser la misma. Pero cuando los países comercian, habrá costos comerciales asociados con el hecho de que las regulaciones no son similares, como se mencionó anteriormente, y esto puede generar pérdidas económicas que reducen el bienestar, potencialmente en la forma de precios de importación más altos y/o menor disponibilidad de variedades importadas. En consecuencia, la regulación óptima en un mundo con comercio debe considerar no solo los factores nacionales de cada país, sino también los efectos inducidos por el comercio en el bienestar que pueden derivarse de la reducción en las diferencias regulatorias entre países.

2

Una radiografía de las medidas técnicas en América Latina y el Caribe



Prevalencia de las medidas técnicas



¿Cuán diferentes son las medidas técnicas entre los países de ALC?

¿Barreras o facilitadores?

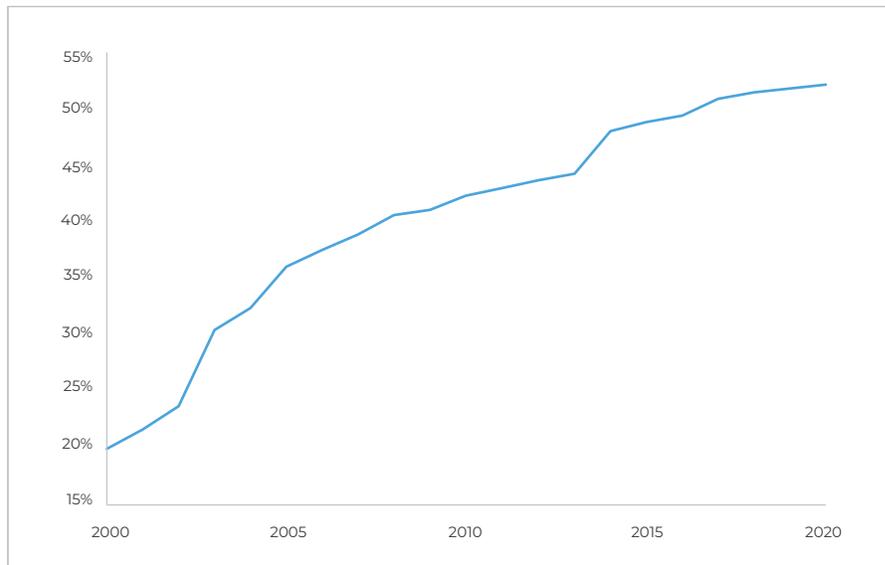
Hacia medidas técnicas compatibles con el comercio en América Latina y el Caribe



Prevalencia de las medidas técnicas

Históricamente, los países desarrollados fueron los primeros en comenzar a imponer medidas técnicas, en parte, porque suelen tener un mayor grado de conciencia social, entre otras cosas, sobre los estándares de los alimentos que consumen. Los países de la Unión Europea, por ejemplo, imponen medidas técnicas a alrededor del 82 % de sus líneas arancelarias de importación, y se observan proporciones similares en Estados Unidos y Canadá. Pero la demanda de medidas técnicas también ha ido creciendo cada vez más en el mundo en desarrollo, y los países de América Latina y el Caribe no han sido la excepción. El gráfico 2.1 muestra la evolución de las medidas técnicas en la región. En promedio, el 52 % de los productos importados en 2020 estaban sujetos a una medida técnica, frente al 20 % en el 2000 ⁵.

Figura 2.1 Porcentaje de líneas arancelarias afectadas por medidas técnicas
País promedio de ALC



Fuente: Cálculos del BID

Notas: La figura muestra el porcentaje de líneas arancelarias, a nivel de 6 dígitos del SA, afectadas por una o más medidas técnicas, que consisten en medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y obstáculos técnicos al comercio (OTC). Esto también es conocido como índice de frecuencia. Promedio simple de 24 países de ALC. Ver Apéndice A para las fuentes de las bases de datos.

⁵ El Apéndice A describe las diferentes bases de datos que usamos en el informe.

Como muestra el cuadro 2.1, las medidas sanitarias y fitosanitarias se observan con mayor frecuencia en los sectores agrícolas y los productos de origen animal, ya que su control es importante para garantizar la salud y la seguridad de los consumidores. Por el contrario, las medidas OTC se aplican a un conjunto mucho más amplio de productos y están presentes de manera más uniforme en todos los sectores económicos.

Cuadro 2.1. Porcentaje de líneas arancelarias afectadas por medidas MSF y OTC, por sección. Promedio de ALC

SECCIÓN	MSF	OTC
Animales y carne	66%	76%
Productos vegetales	60%	77%
Grasas y aceites	62%	92%
Alimentos procesados, bebidas y tabaco	56%	84%
Productos minerales	6%	50%
Productos químicos	44%	45%
Caucho y plásticos	9%	36%
Productos de cuero	19%	36%
Productos de madera	29%	40%
Papel	2%	38%
Textiles y confección	12%	76%
Calzado	1%	60%
Piedra y cemento	1%	50%
Metales preciosos, perlas	0%	52%
Metales y manufacturas de metal	1%	39%
Maquinaria y electrónica	2%	46%
Automóviles	4%	42%
Instrumentos ópticos y médicos	4%	42%
Productos misceláneos	3%	53%

Fuente: Cálculos del BID

Notas: El cuadro muestra el porcentaje de líneas arancelarias, a nivel de 6 dígitos del SA, en cada sección del sistema armonizado afectado por medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y por obstáculos técnicos al comercio (OTC). Los resultados corresponden a promedios simples de 24 países de ALC, calculados para el año 2020.

Las medidas MSF y OTC afectan no solo a los productos finales, sino también a los insumos intermedios y los bienes de capital (ver el cuadro 2.2). En consecuencia, estas regulaciones pueden aumentar los costos de las importaciones utilizadas en la producción de bienes en el país y limitar su participación en cadenas globales de valor (CGV).

Cuadro 2.2. Porcentaje de líneas arancelarias afectadas por medidas MSF y OTC, por uso del producto. Promedio de ALC

SECCIÓN	MSF	OTC
Productos finales	29%	65%
Insumos intermedios	18%	47%
Bienes de capital	3%	45%

Fuente: Cálculos del BID

Notas: El cuadro muestra el porcentaje de líneas arancelarias, a nivel de 6 dígitos del SA, por categoría de producto afectado por medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y por obstáculos técnicos al comercio (OTC). Los resultados corresponden a promedios simples de 24 países de ALC, calculados para el año 2020.

Algunas de las medidas técnicas más comunes incluyen requisitos relacionados con el etiquetado, marcado y embalaje; prohibiciones y restricciones relacionadas con las MSF; licencias relacionadas con OTC, y requisitos de calidad, seguridad y desempeño del producto relacionados con OTC (ver gráfico 2.2). Las evaluaciones de conformidad también son muy frecuentes, como se muestra en el gráfico. A menudo, constituyen requisitos en sí mismos. Como se mencionó en el capítulo 1, los países no solo establecen las medidas técnicas que debe cumplir un producto, sino también las formas de demostrar la conformidad con esos requisitos, que incluyen el tipo de pruebas aceptadas, los laboratorios certificados donde se las puede hacer o los procesos de aprobación que deben seguirse. Estas formas de demostrar la conformidad con las regulaciones constituyen requisitos adicionales en sí mismos y también se consideran posibles barreras adicionales al comercio.

Figura 2.2 Porcentaje de líneas arancelarias afectadas por medidas técnicas
País promedio de ALC

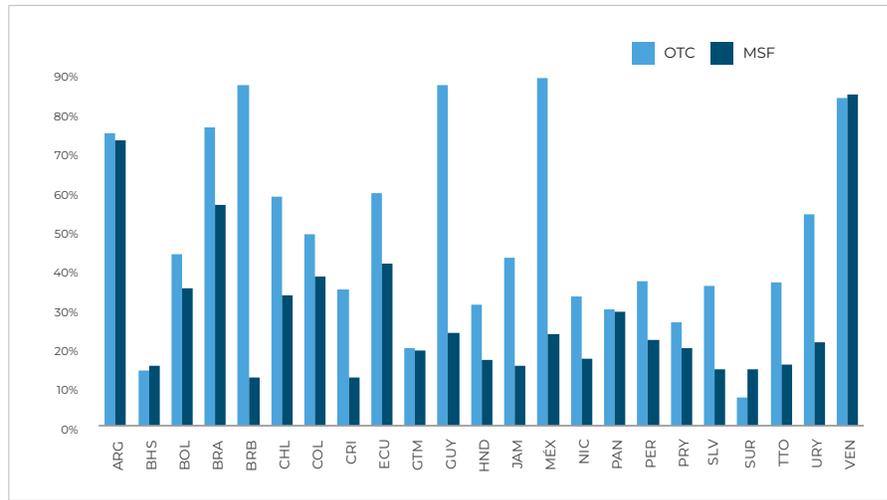


Fuente: Cálculos del BID

Notas: La figura muestra el porcentaje de líneas arancelarias, a nivel de 6 dígitos del SA, afectadas por medidas técnicas específicas. Los resultados son para el año 2018.

El gráfico 2.3 muestra la prevalencia de las medidas técnicas que aplica ALC desagregada por países. Hay mucha heterogeneidad en la región. Algunos países imponen medidas OTC y MSF a una gran cantidad de productos, en particular Argentina, Brasil y Venezuela. Otros países, como México, Barbados y Guyana, imponen OTC a una gran cantidad de productos, pero, comparativamente, pocas MSF. Por su parte, los países centroamericanos y también los países del Caribe imponen OTC y MSF a un número relativamente menor de productos que la mayoría de sus pares.

Figura 2.3 Porcentaje de líneas arancelarias afectadas por medidas técnicas



Fuente: Cálculos del BID

Notas: La figura muestra el porcentaje de líneas arancelarias, a nivel de 6 dígitos del SA, afectadas por medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y obstáculos técnicos al comercio (OTC).



¿Cuán diferentes son las medidas técnicas entre los países de ALC?

Como se mencionó en la introducción, los países imponen medidas técnicas para promover objetivos de política pública, como la seguridad alimentaria, la protección de la salud humana o la conservación del medio ambiente. Estas regulaciones pueden mejorar el bienestar porque están destinadas a abordar muchas fallas del mercado; por lo tanto, en principio, la cantidad de regulaciones impuestas o la cantidad de productos afectados por estas regulaciones no son en sí mismas indicativas de una mala política ni constituyen señales claras de impedimentos al comercio.

La heterogeneidad de las medidas técnicas impuestas en distintos mercados, sin embargo, es el aspecto que más podría jugar en contra del comercio internacional. Es posible que las empresas que deseen abastecer diferentes mercados, incluido el suyo propio, deban cumplir con dos o más

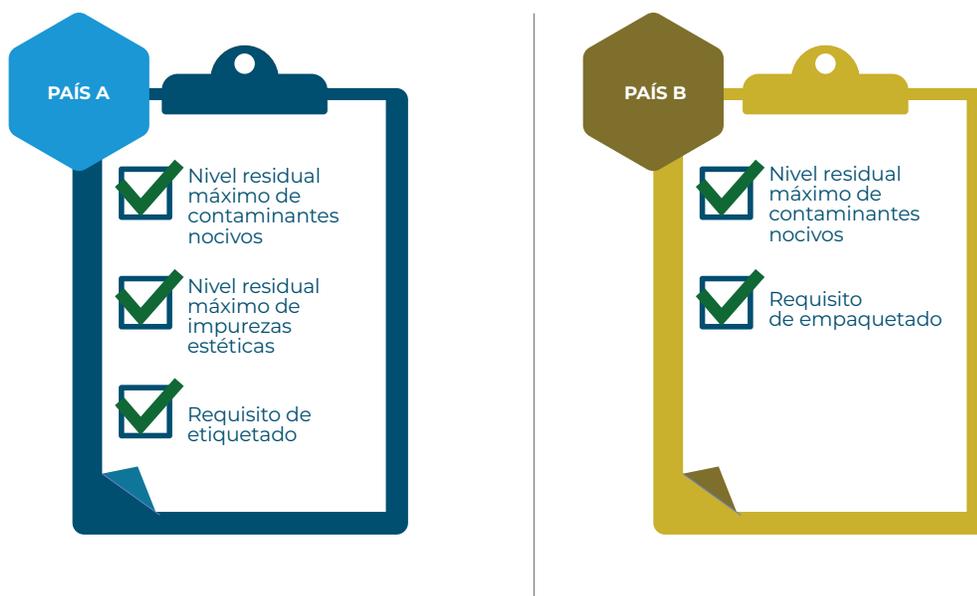
requisitos técnicos distintos en diferentes países. Esto puede aumentar los costos de producción del bien.

Por ello es importante analizar cuán diferentes son las medidas técnicas impuestas por los países de la región. Para esto empleamos un índice de *distancia regulatoria* entre pares de países. El índice toma todas las medidas técnicas que los dos países aplican a un bien en particular y calcula qué porcentaje de todas las medidas son diferentes. Luego, se calcula una distancia regulatoria general entre los dos países como la distancia regulatoria promedio de todos los productos. El recuadro 2.1 presenta un ejemplo sencillo de cómo se construyen las distancias regulatorias, mientras que el apéndice B explica el cálculo en detalle⁶.

⁶ El índice de distancia regulatoria es independiente de la intensidad o la severidad de las medidas técnicas aplicadas. Por ejemplo, si dos países aplican la misma medida, pero con diferentes umbrales, aún se cuenta como si aplicaran la misma medida. En consecuencia, el índice, potencialmente, subestima el nivel de divergencia regulatoria que existe. Por lo tanto, este índice debe tomarse como una medida conservadora de la distancia regulatoria.

Recuadro 2.1 Ejemplo de Distancia Regulatoria

Requisitos para filtros de agua domésticos



En este ejemplo, los requisitos totales combinados para filtros de agua impuestos por los países A y B son cuatro. Solo uno de estos cuatro requisitos es el mismo entre los países A y B. Esto significa que tres de los cuatro requisitos, o el 75 % de los requisitos, son diferentes. En consecuencia, la distancia regulatoria en filtros de agua entre los países A y B es de 0,75.

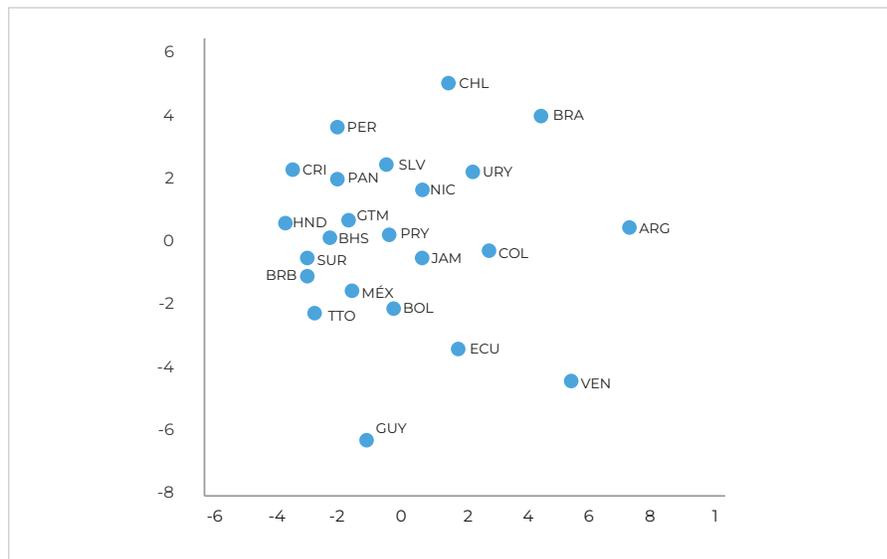
La distancia regulatoria promedio entre los países de América Latina y el Caribe es del 58 %⁷. Es decir, en promedio, el 58 % de las medidas técnicas que los países de la región imponen en sus territorios son diferentes. La

⁷ Primero calculamos la distancia regulatoria entre cada par de países de América Latina y el Caribe y luego sacamos el promedio entre todas estas distancias bilaterales.

medida equivalente en la Unión Europea (UE) es cero, porque los países de la UE han logrado la convergencia regulatoria a través de la combinación de una serie de esquemas (ver el capítulo 4 para más detalles)⁸.

Una forma de visualizar todas las distancias bilaterales entre todos los países de América Latina es utilizando una técnica llamada escalamiento multidimensional. La técnica toma cada distancia y la asigna a un gráfico bidimensional. Esto se muestra en el gráfico 2.4. Las unidades de los ejes no tienen un significado importante en nuestro contexto. Más importante es la ubicación de cada punto en relación con los demás. En general, los puntos que están aglutinados representan países que exhiben una proximidad relativa en las regulaciones técnicas, mientras que los países ubicados en la periferia exhiben distancias regulatorias relativamente grandes con respecto a la mayoría de los países.

Figura 2.4 Distancias regulatorias



Fuente: Cálculos del BID

⁸ En la base de datos de la UNCTAD, la UE se presenta como un bloque monolítico que comparte los mismos grupos de medidas técnicas. Esto es así porque la UE ha alcanzado la convergencia regulatoria de una combinación de esquemas que se discuten más adelante. En términos prácticos, esta convergencia regulatoria es equivalente a que los países tienen una distancia regulatoria igual a cero en el sentido de que el comercio intrazona de un producto no enfrenta diferentes regulaciones en diferentes países.

El gráfico muestra una serie de patrones importantes. Hay algunos países en la periferia que exhiben largas distancias con la mayoría de los demás, en particular, Argentina, Brasil, Venezuela y Guyana. El número de productos afectados por requisitos MSF y OTC en estos países es relativamente grande, particularmente en Argentina, Brasil y Venezuela (ver gráfico 2.3). Por otro lado, hay varios países que están aglutinados, en su mayoría de Centroamérica y el Caribe. En general, el número de productos que se ven afectados por los requisitos MSF y OTC en estos países es pequeño en relación con lo que se comprueba en los países de la periferia (ver gráfico 2.3).

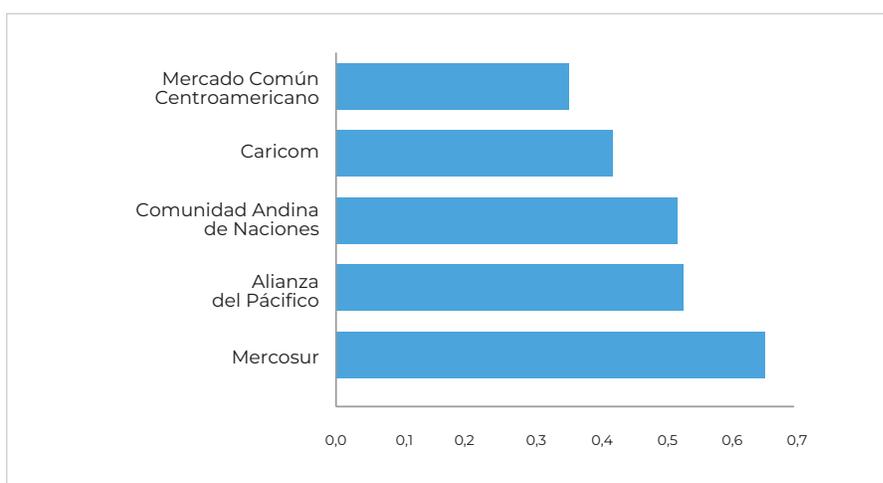
Algunos puntos del gráfico revelan una serie de similitudes un tanto inesperadas. Por ejemplo, la distancia regulatoria promedio entre Uruguay y Nicaragua es menor que la que existe entre Uruguay y Argentina. Asimismo, la distancia regulatoria promedio entre Colombia y Jamaica es menor que aquella entre Colombia y Venezuela. Parte de la razón detrás de estos patrones tiene que ver con el hecho de que países como Argentina y Venezuela tienden a imponer muchas medidas técnicas y a muchos productos: tener más medidas técnicas significa que hay más espacio para que existan disparidades. Por otro lado, menos regulaciones tienden a estar asociadas con menos disparidades —en el caso extremo, cuando no hay regulaciones, no hay disparidades—.

Otra forma ilustrativa de presentar los resultados de las distancias regulatorias es agrupar a los países según su membresía en acuerdos comerciales. En la medida en que los acuerdos comerciales buscan reducir las barreras comerciales entre sus países miembros, una visualización del grado de heterogeneidad regulatoria que existe dentro de cada bloque comercial puede ser un paso para ilustrar las posibles fricciones comerciales asociadas con las medidas técnicas. Presentamos la información en cinco grupos, correspondientes a los principales acuerdos comerciales de la región: Mercosur, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano (MCCA), Alianza del Pacífico y Caricom.

El gráfico 2.5 muestra la distancia regulatoria promedio entre los países de cada acuerdo comercial. El bloque comercial que exhibe la menor distancia regulatoria promedio entre sus países miembros es el MCCA, seguido por la Caricom. Estos patrones ya se insinuaron en el gráfico 2.4,

dado que los países que integran estos grupos estaban relativamente aglutinados. El Mercosur, por su parte, muestra la mayor distancia regulatoria entre sus países miembros. Esto se debe, principalmente, a las grandes distancias regulatorias que separan a Argentina y Brasil de Uruguay y Paraguay, como se mencionó anteriormente.

Figura 2.5 Distancia regulatoria promedio de los países dentro de los acuerdos comerciales

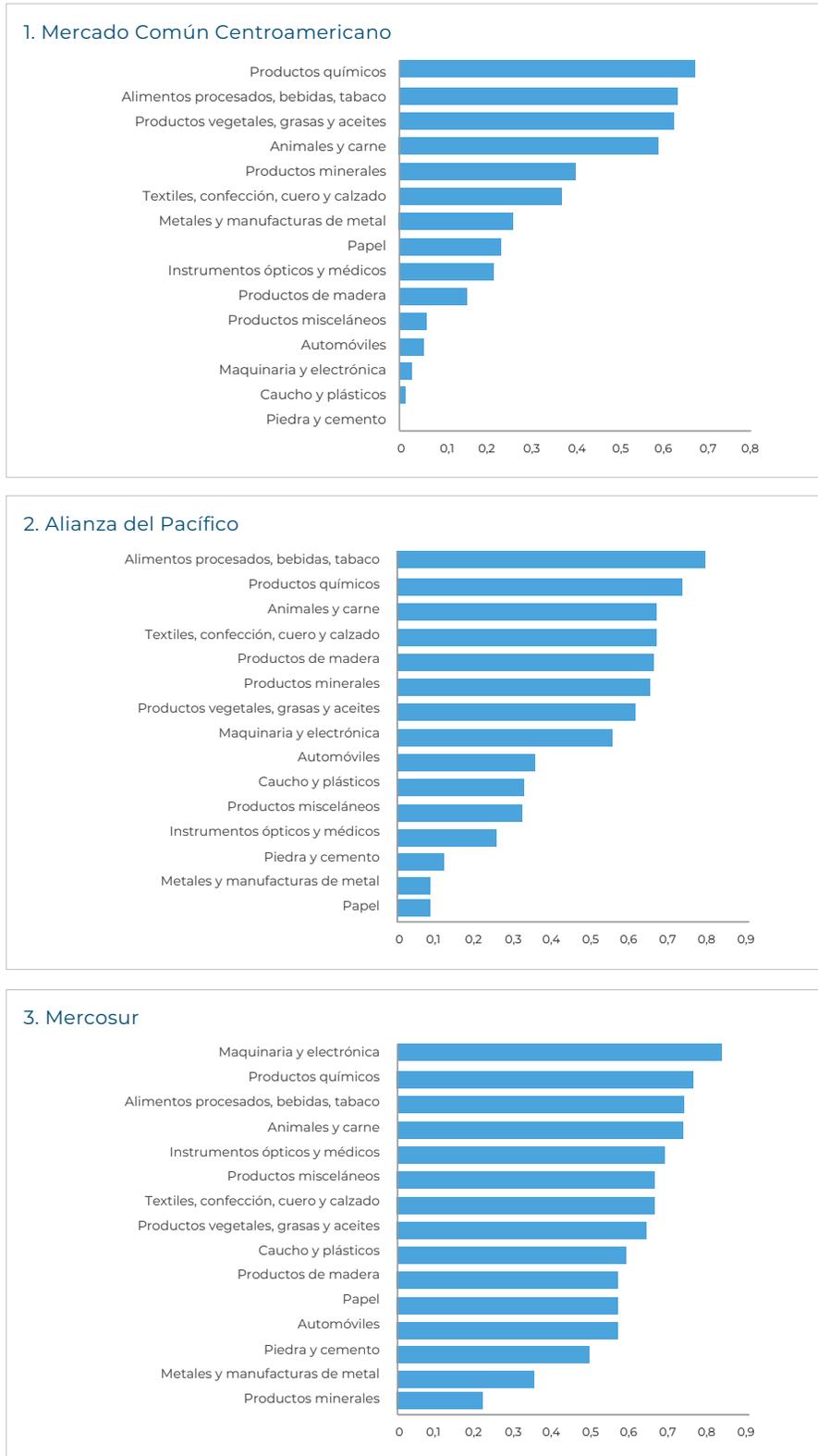


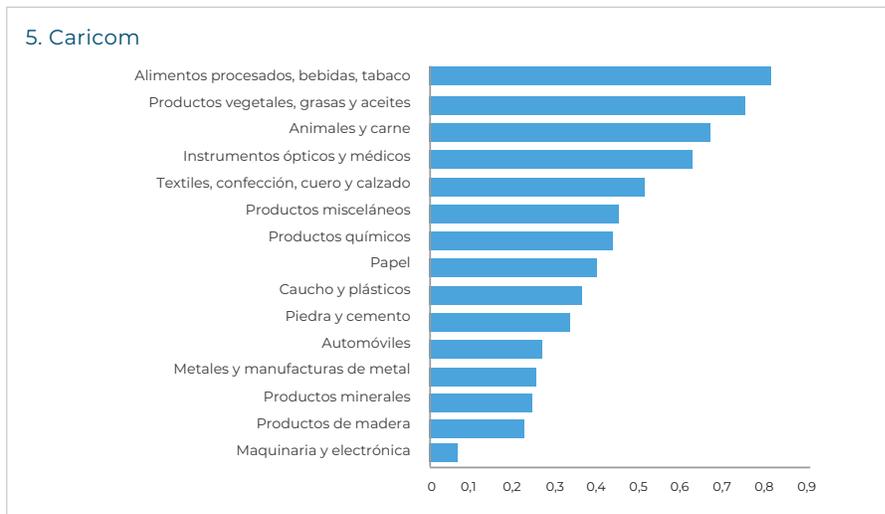
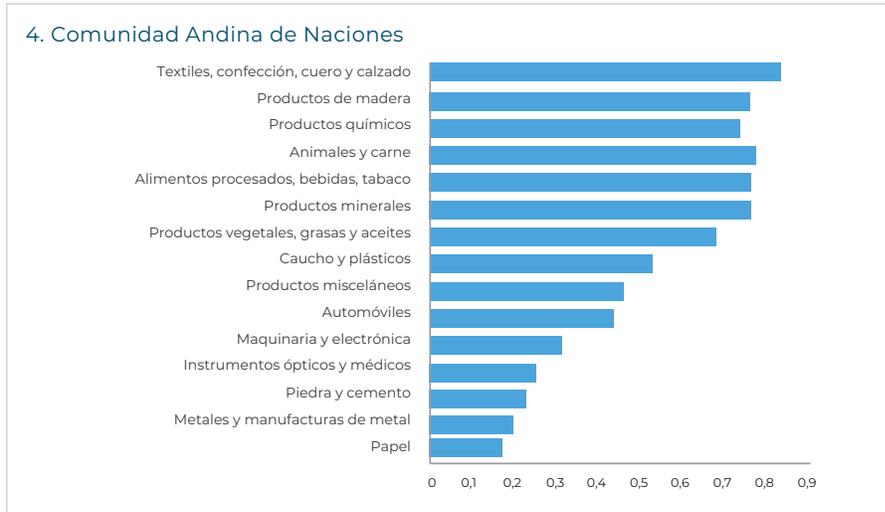
Fuente: Cálculos del BID

Nótese que, en el gráfico 2.5, las unidades del eje horizontal tienen un significado preciso que corresponde a la medida de la distancia regulatoria. Por ejemplo, la barra para el MCCA significa que, en promedio, el 35 % de las medidas técnicas impuestas por estos países son diferentes; en el caso del Mercosur, este promedio es del 65 %.

Los resultados del gráfico 2.5 presentan las distancias regulatorias medidas como el promedio de todos los sectores. Sin embargo, existe una gran heterogeneidad sectorial dentro de cada bloque comercial. Esto se muestra en el gráfico 2.6. Los distintos paneles muestran nuevamente las distancias regulatorias entre los países que integran cada bloque comercial, pero desagregadas a nivel sectorial. Se puede observar que, incluso para los acuerdos comerciales con una distancia regulatoria relativamente pequeña en promedio, como el MCCA, las distancias regulatorias que existen en algunos sectores son bastante grandes.

Figura 2.6 Distancia regulatoria promedio dentro de los acuerdos comerciales, por sectores

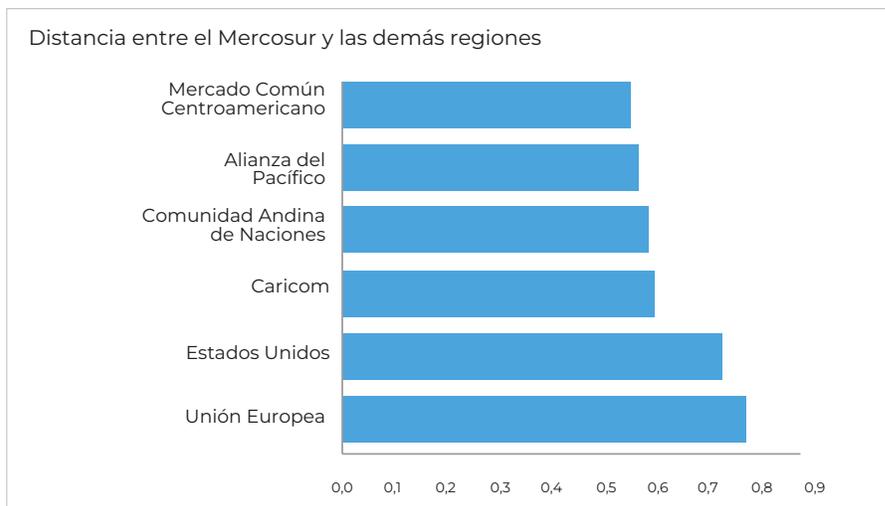
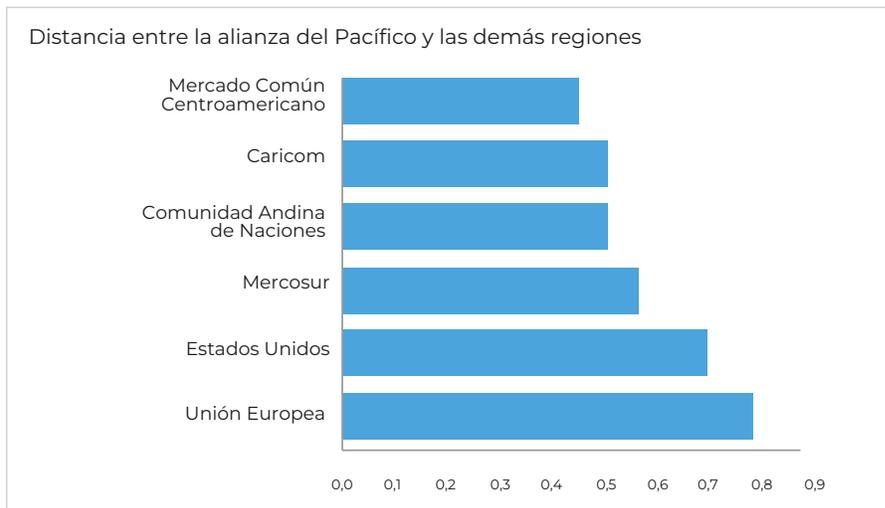
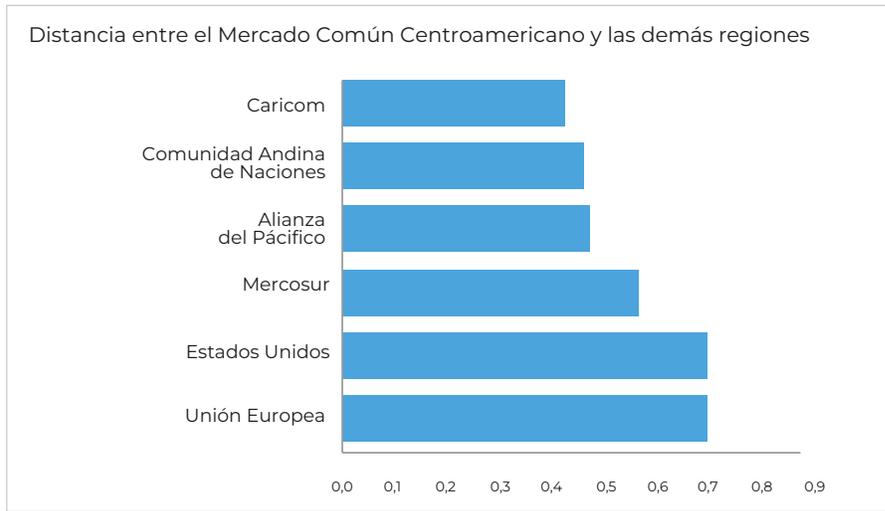


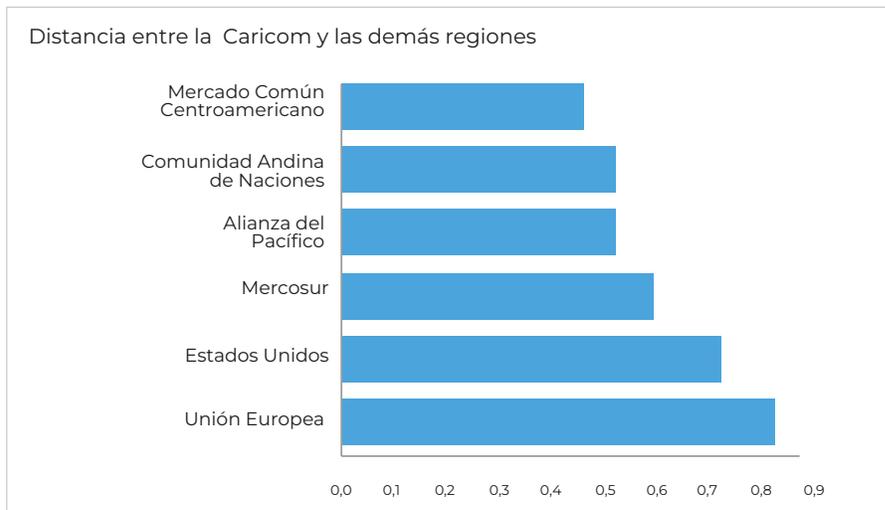
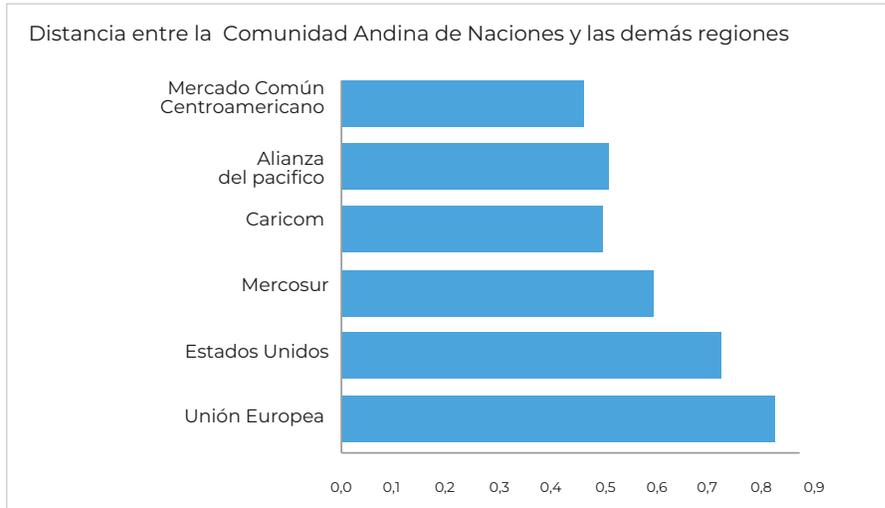


Fuente: Cálculos del BID

También es interesante observar que hay algunos patrones en común entre la mayoría de los acuerdos. Por ejemplo, generalmente, se observan grandes distancias regulatorias en sectores como 1) alimentos procesados, bebidas y tabaco, 2) productos vegetales y 3) productos químicos. Cabe mencionar que, en la mayoría de los países del mundo, los productos de estos sectores tienden a estar altamente regulados, particularmente, por razones sanitarias y de salud; por lo tanto, no sorprende que algunas de las mayores disparidades entre los requisitos técnicos se observen en estos sectores. Otros sectores con grandes distancias regulatorias son maquinaria y electrónica (especialmente para los países del Mercosur), y textil, confección, cuero y calzado (para la Comunidad Andina).

Figura 2.7 Distancia regulatoria entre cada acuerdo comercial y los demás



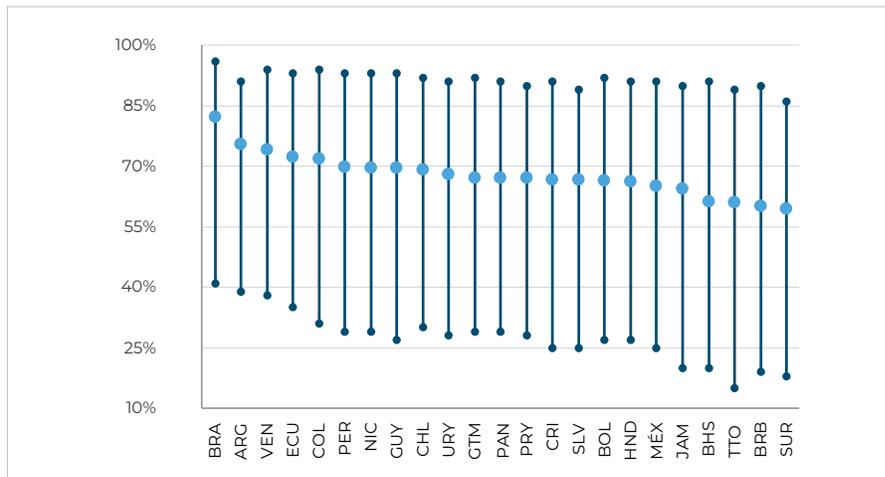


Fuente: Cálculos del BID

También se pueden medir las distancias regulatorias entre bloques. Esto se muestra en el gráfico 2.7. Cada panel muestra la distancia regulatoria entre un acuerdo en particular y cada uno de los demás. El gráfico también muestra la distancia regulatoria con respecto a la UE y los Estados Unidos. El elemento común que surge de estos paneles es que las distancias regulatorias entre los bloques comerciales de la región son siempre menores que entre ellos y la UE o Estados Unidos. En otras palabras, cuando se trata de medidas técnicas, los acuerdos suscritos en ALC son más similares entre sí que entre ellos y la UE o Estados Unidos. En promedio, la brecha con respecto a la UE es algo mayor que con respecto a Estados Unidos. Dentro de la región, el MCCA parece ser el acuerdo más cercano a todos los demás, mientras que el Mercosur es el más alejado.

Si bien el índice de distancia regulatoria muestra cuán diferentes son las medidas técnicas entre dos países (o regiones), reducir esas distancias no es necesariamente igual de difícil para cada parte. Por ejemplo, para un productor de un país que impone muchos requisitos, exportar a otro país que impone pocos requisitos puede no ser una gran carga. Pero para los productores del país con muy pocos requisitos, acceder a un mercado que presenta una multitud de requisitos puede ser bastante difícil. Para examinar este tema, empleamos una medida de solapamiento regulatorio. Más específicamente, la medida de solapamiento regulatorio es el porcentaje de las medidas técnicas de un país sobre un producto que otro país ya tiene a nivel nacional en ese producto. Por ejemplo, considere dos países, Brasil y Uruguay. Se puede calcular el porcentaje de las medidas técnicas de Brasil que ya están presentes en Uruguay para un producto específico. También se puede calcular el porcentaje de las medidas técnicas de Uruguay que ya están presentes en Brasil para ese producto. Estos dos números no tienen por qué ser iguales. De hecho, rara vez lo son. Por lo tanto, estas medidas proporcionan información sobre la brecha regulatoria entre dos países y la diferencia entre cada uno de ellos para cerrarla. El apéndice B explica el cálculo en detalle.

Figura 2.8 Solapamiento regulatorio promedio



Fuente: Cálculos del BID

El gráfico 2.8 muestra los resultados de todos los países de ALC que integran la muestra. Para preparar el gráfico, calculamos el solapamiento regulatorio de cada país con respecto a todos los demás países y en todos

los productos, y luego tomamos el promedio. Los puntos azules claros muestran este promedio. Para cada país, también incluimos el solapamiento regulatorio mínimo y máximo.

Podemos utilizar el ejemplo de Perú para ilustrar los hallazgos. Los resultados para Perú indican que, en promedio, el 70 % de las medidas técnicas que imponen otros países de ALC ya están presentes en Perú. Pero esto es solo un promedio; hay mucha dispersión en los solapamientos de Perú con todos los demás países. Por ejemplo, el solapamiento máximo de Perú es del 93 %, lo que significa que el 93 % de las medidas impuestas por un país de la región, en este caso Surinam, ya están presentes en Perú. Por otro lado, el solapamiento mínimo es del 29 %, es decir que solo el 29 % de las medidas impuestas por un país de la región, en este caso Argentina, ya están presentes en Perú. Por lo tanto, mientras que, en promedio, las empresas peruanas enfrentan numerosas regulaciones internas que probablemente encontrarán en otros mercados, ese no es el caso de algunos mercados específicos donde los niveles de solapamiento son muy bajos. De hecho, los países con los que Perú exhibe grandes solapamientos son, normalmente, países que imponen muy pocas regulaciones, como Surinam; por lo tanto, no es difícil encontrar una parte sustancial de esas regulaciones presentes ya en Perú. Pero los países con los que Perú exhibe pequeños solapamientos son países como Argentina o Brasil, que imponen una gran cantidad de regulaciones. Exportar a esos países puede implicar muchos más desafíos para las empresas peruanas, ya que normalmente no encuentran en Perú la extensa gama de requisitos que enfrentarán en esos mercados.

Entre todos los países del gráfico 2.8, Brasil es el que tiene el mayor solapamiento regulatorio, en promedio. Como país que impone una multitud de requisitos técnicos, muchas de las regulaciones que las empresas brasileñas encuentran en otros mercados ya están presentes internamente.

En general, es más probable que los países que están en el extremo derecho del gráfico 2.8 enfrenten, en promedio, los mayores retos para cumplir con los requisitos técnicos en otros países de la región. Pero hay que tener en cuenta que todos los países, incluidos los del lado izquierdo del gráfico, tienen al menos algunos mercados con los que los solapamientos son muy pequeños, lo que significa que ingresar a esos mercados puede implicar desafíos importantes.

3

El impacto de las medidas técnicas en el comercio internacional



Efectos sobre los precios



Efectos sobre las cantidades



Evidencia de una encuesta a empresas

¿Barreras o facilitadores?

Hacia medidas técnicas compatibles con el comercio en América Latina y el Caribe

Las medidas técnicas pueden tener diferentes efectos en el comercio internacional, por lo que es útil separar los efectos sobre los precios de aquellos sobre las cantidades.



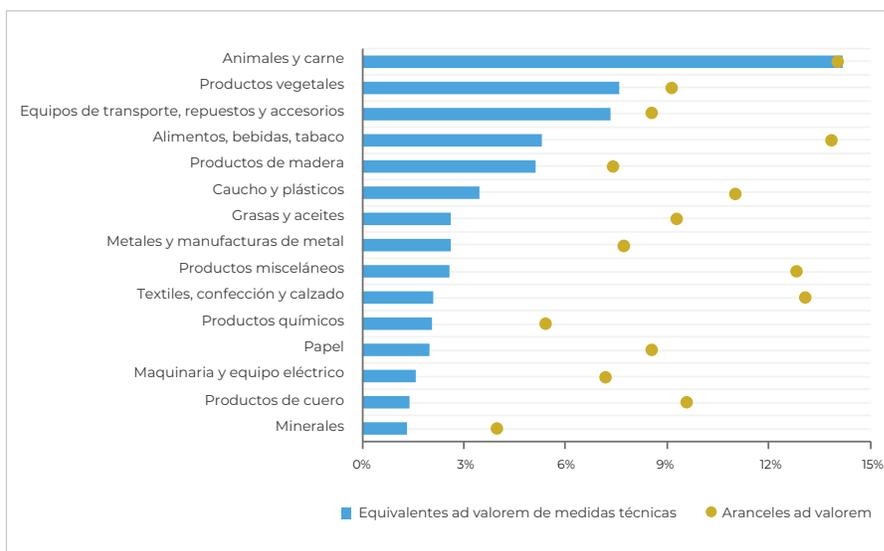
Efectos sobre los precios

En general, la teoría predice que las medidas técnicas aumentan el precio del producto que se comercializa transfronterizamente, ya sea por los costos adicionales para el exportador (identificación, especificación y costos de evaluación de la conformidad) o porque el precio indica que se trata de un producto mejorado con mayor calidad o mejor desempeño después de cumplir con la regulación (Cadot y Gourdon, 2016). La predicción del aumento de precios tiende a estar respaldada por la evidencia empírica disponible (Kee et al., 2022; Cadot y Gourdon, 2016; Cadot et al., 2018).

Aquí, presentamos el efecto precio generado por las medidas técnicas en las importaciones de los países latinoamericanos. Las barras del gráfico 3.1 muestran las tasas equivalentes *ad valorem* promedio para las importaciones en diferentes sectores⁹. Los números del gráfico pueden considerarse como la tasa arancelaria *ad valorem* que induciría el mismo aumento en el precio del producto importado que la presencia de las medidas técnicas.

⁹ Para cada país importador, las estimaciones de las tasas equivalentes *ad valorem* se agregan a nivel sectorial sobre la base del valor total del comercio del importador en cada producto dentro del sector. El promedio regional de cada sector corresponde al promedio simple de 15 países de ALC.

Figura 3.1 Medidas técnicas y aranceles - País promedio de ALC



Fuente: Cálculos del BID basado en datos de UNCTAD, TRAINS y Teti (2020).

Notas: La figura muestra tasas equivalentes ad valorem y tasas arancelarias ad valorem aplicadas. Los números corresponden a promedios simples de 15 países de ALC para el año 2019.

En general, los aumentos de precios inducidos por los efectos de las medidas técnicas no son menores y, en algunos sectores, son elevados. Nótese que estos efectos en los precios se suman al aumento de los costos de las importaciones generado por los aranceles, que, si bien han ido cayendo en la región, aún no son bajos (los aranceles se muestran con círculos en el gráfico)¹⁰. Por ejemplo, cuando se combinan los efectos de las medidas técnicas y los aranceles a las importaciones, se ven aumentos de precios de dos dígitos en casi todos los sectores del gráfico. Algunos casos destacados se dan en los sectores de animales y carne (28%), productos vegetales (17%) y alimentos y bebidas (19%). Los elevados aumentos de precios de las importaciones en estos sectores causados por los efectos combinados de las medidas técnicas y los aranceles representan un desafío para emplear el comercio internacional como herramienta para promover la seguridad alimentaria.

¹⁰ Los aranceles *ad valorem* corresponden a los aranceles aplicados promedio. Para cada país, las tasas arancelarias se agregan a nivel sectorial en función de las importaciones de cada producto dentro del sector. El promedio regional de cada sector corresponde al promedio simple de 15 países de ALC.



Efectos sobre las cantidades

Por un lado, como se mencionó anteriormente, las medidas técnicas pueden aumentar los costos de las importaciones, ya que los exportadores enfrentan costos asociados con la identificación, el cumplimiento y la demostración del cumplimiento de la regulación adecuada en el país de destino y tienden a trasladarlo al precio final. Así, un aumento en el precio del bien, como un arancel, baja su demanda y, por ende, sus importaciones¹¹. Por otro lado, las medidas técnicas pueden actuar como facilitadores del comercio al proporcionar información sobre las características inherentes del producto y su calidad, aumentando así la confianza, facilitando la comparación, reduciendo la incertidumbre y señalando que un producto es seguro para el consumo. En igualdad de condiciones, estos aspectos pueden aumentar la demanda del producto y, por lo tanto, sus importaciones¹². En consecuencia, el efecto neto de las regulaciones sobre las cantidades del comercio internacional es, en principio, ambiguo y depende del tamaño relativo de estas dos fuerzas opuestas.

De hecho, la evidencia empírica disponible muestra resultados mixtos, según los cuales la asociación entre el comercio internacional y el número de medidas técnicas es negativa en algunos estudios (por ejemplo, Ghodsi et al., 2017; Dolabella, 2020), pero positiva en otros (por ejemplo, Crivelli y Groeschl, 2016; Dolabella, 2020).

Sin embargo, la evidencia es más firme con respecto a los efectos en el comercio de tener medidas técnicas *diferentes* entre los países importadores y exportadores. En general, esta línea de la literatura encuentra que las diferencias entre las medidas técnicas de un país a otro están asociadas con impactos negativos en los flujos comerciales (Franssen y Solleder, 2016; Nabeshima y Obashi, 2019; Korwatanasakul y Baek, 2020; Inui et al., 2021; Lombini, 2021).

Aquí analizamos el impacto sobre el comercio internacional de tener

¹¹ Este es un movimiento ascendente a lo largo de la curva de demanda.

¹² Este es un desplazamiento hacia afuera en la curva de demanda.

diferentes medidas técnicas entre países. Usamos nuestra medida de distancia regulatoria introducida en el capítulo anterior. En particular, estimamos si mayores distancias regulatorias entre los países están asociadas con menos comercio entre ellos (ver apéndice C para detalles de la estimación).

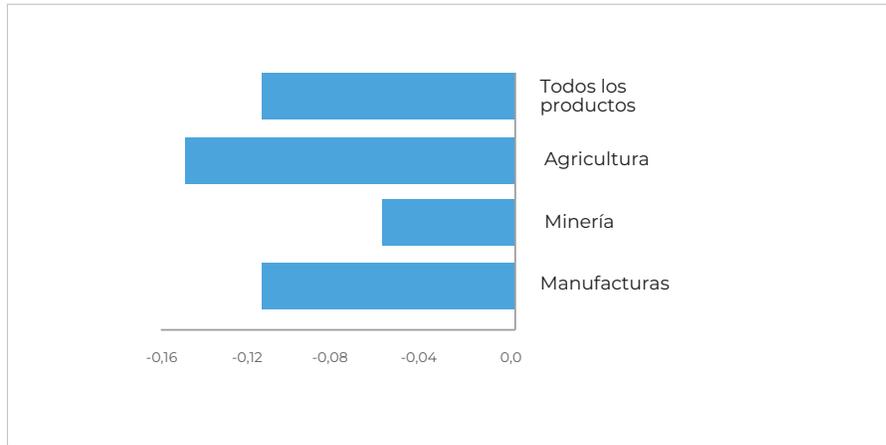
Comenzamos evaluando el efecto de la distancia regulatoria sobre la probabilidad de que exista comercio internacional entre los países, técnicamente conocido como el margen extensivo. Es importante examinar este margen dada la naturaleza de las medidas técnicas. A diferencia de los aranceles, las medidas técnicas pueden involucrar no solo costos variables, sino también costos fijos que pueden ser lo suficientemente altos como para obstaculizar el comercio. Además, incluso si los exportadores cumplen con todos los requisitos asociados con las medidas técnicas de un mercado de otro país, el acceso a ese mercado puede no ser automático ya que, por ejemplo, pueden pasar varios años antes de que finalmente se otorgue una certificación. En consecuencia, es importante explorar primero el impacto de la distancia regulatoria sobre la probabilidad de que exista comercio entre los países.

El gráfico 3.2 muestra los resultados. La distancia regulatoria ejerce un impacto negativo sobre la probabilidad de que exista comercio internacional entre los países. En otras palabras, cuanto mayor sea la distancia regulatoria entre dos países, menor será la probabilidad de que comercien. Este impacto es grande: un aumento de tan solo un 10 % en la distancia regulatoria entre los países reduce la probabilidad de entrada al mercado en 1,18 puntos porcentuales, lo que equivale a una reducción del 25 % en la probabilidad de que un producto de América Latina entre en el mercado mundial promedio; y también equivale a una reducción del 16 % en la probabilidad de que un producto latinoamericano ingrese al mercado promedio de la región¹³. Las barras subsiguientes del gráfico 3.2 muestran los impactos desagregados por grandes sectores. El impacto

¹³ La probabilidad media de entrada de las exportaciones latinoamericanas en los mercados mundiales es igual al 4,61%. El efecto negativo de un aumento del 10% en la distancia regulatoria es una reducción de la probabilidad de entrada de 1,18 puntos porcentuales. Esto implica una reducción del 25% en la probabilidad de entrada en los mercados mundiales: $-1,18/4,61 = -25,5\%$. De igual forma, la probabilidad promedio de ingreso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados latinoamericanos es igual a 7,36%. Esto implica: $-1,18/7,36 = -16\%$.

negativo es mayor en el sector agrícola, menor en la minería y muy similar al efecto promedio en la industria manufacturera.

Figura 3.2 Impacto de la distancia regulatoria en la entrada de importaciones



Fuente: Cálculos del BID

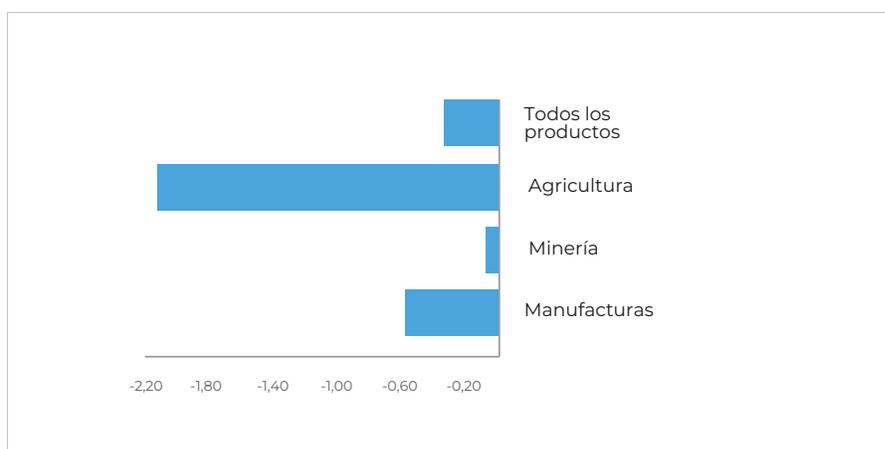
Notas: La figura muestra estimaciones de coeficientes a partir de regresiones de la probabilidad de entrada de las importaciones con (el logaritmo natural de) la distancia regulatoria entre países y una batería de efectos fijos. Consultar el Apéndice C para más información

Después de mostrar el impacto de la heterogeneidad regulatoria sobre la probabilidad de entrada a otro mercado, también queremos examinar el impacto sobre los volúmenes de importaciones. En la jerga técnica, esto se conoce como *margen intensivo*. El gráfico 3.3 muestra que este impacto también es negativo. La primera barra indica que un aumento del 10 % en la distancia regulatoria está asociado con una reducción de los volúmenes de importación de alrededor del 3,5 %. Este efecto también es importante. Consideremos, por ejemplo, que la distancia regulatoria promedio en la región es del 58 %, como se mencionó anteriormente. En otras palabras, para el país típico de América Latina y el Caribe, la distancia regulatoria promedio con todos sus pares de la región es del 58 %. Desde el punto de vista de un exportador latinoamericano, si comparamos las exportaciones a un mercado con una distancia regulatoria del 25 % (un valor bajo)

con las exportaciones a un mercado con una distancia regulatoria del 58 % (el promedio), las estimaciones implican que las exportaciones al segundo mercado son un 46 % menores¹⁴. Además, pasar de una distancia regulatoria del 58 % a otra del 75 %, un valor no poco común, está asociado a una reducción adicional del 10 % en los volúmenes de comercio¹⁵.

En cuanto a los impactos sectoriales, nuevamente, los efectos son mayores en la agricultura, seguida por la industria manufacturera y, por último, la minería¹⁶. El impacto en la agricultura es particularmente considerable: un aumento del 10 % en la distancia regulatoria esté asociado con una reducción de los volúmenes de importación de alrededor del 21 %.

Figura 3.3 Impacto de la distancia regulatoria en el volumen de importaciones



Fuente: Cálculos del BID

Notas: La figura muestra estimaciones de coeficientes de regresiones de (el logaritmo natural de) volúmenes de importación con (el logaritmo natural de) de la distancia reglamentaria entre países y una batería de efectos fijos. Consultar el Apéndice C para más información.

¹⁴ El resultado se deriva de la siguiente manera: $(0,58/0,25-1)*100 * (-0,345) = -45,5\%$.

¹⁵ El resultado se deriva de la siguiente manera: $(0,75/0,58-1)*100 * (-0,345) = -10,1\%$.

¹⁶ El impacto en la minería no es estadísticamente significativo.

Los resultados de los gráficos 3.2 y 3.3 muestran que el comercio de productos agrícolas es relativamente más sensible a la distancia regulatoria que el comercio en otros sectores. Una explicación posible de este resultado tiene que ver con la cantidad de regulaciones. Por ejemplo, la distancia regulatoria entre dos países en un producto agrícola puede implicar muchas más regulaciones que la misma distancia en el sector manufacturero o en la minería, y esto puede generar menos comercio¹⁷. De hecho, los productos agrícolas, generalmente, están más fuertemente regulados que los productos manufactureros o mineros. Por ejemplo, entre los países de América Latina y el Caribe, el bien promedio del sector agropecuario está sujeto a 10 medidas técnicas (considerando tanto las MSF como los OTC), mientras que el bien promedio del sector manufacturero está sujeto a 4 medidas técnicas, y a 3 el de la minería¹⁸.

El mensaje general de los gráficos 3.2 y 3.3 es que las diferencias en las medidas técnicas entre países ejercen un efecto negativo sobre el comercio internacional. Cuando las medidas técnicas difieren, los exportadores enfrentan costos adicionales por tener que identificar, cumplir y demostrar el cumplimiento de las reglamentaciones de los mercados extranjeros, además de las nacionales. Estos efectos negativos sobre el comercio internacional pueden ser incluso mayores cuando los países no comparten el mismo idioma. Esto se muestra en el gráfico 3.4, que se centra en los efectos sobre la probabilidad de entrada al mercado¹⁹. Las estimaciones indican que los efectos negativos de la

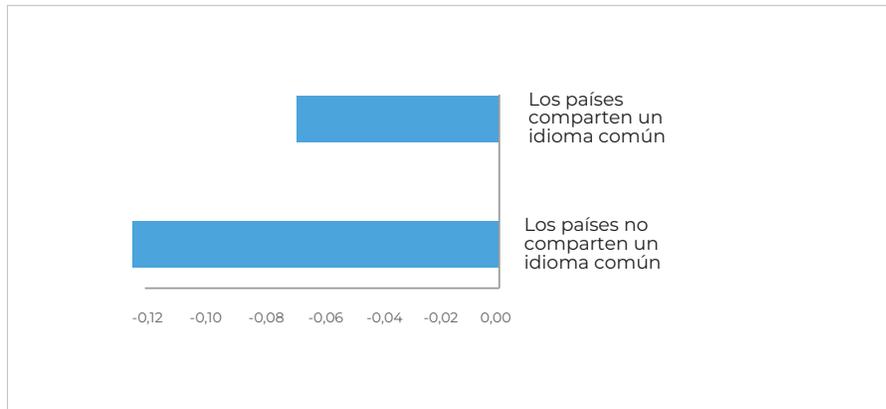
¹⁷ Como se explicó anteriormente, la distancia regulatoria mide el porcentaje de regulaciones que son diferentes entre dos países. Por ejemplo, si el número de regulaciones que dos países imponen a un producto es 4 y 2 de ellos no son similares, la distancia regulatoria es del 50%. Pero si el número de regulaciones que los dos países imponen a un producto es de 40 y 20 de ellas no son similares, la distancia regulatoria también es del 50%. En el primer caso, sin embargo, las empresas que quieren exportar al otro mercado deben enfrentar solo 2 nuevas regulaciones que son diferentes a las de su país, mientras que en el segundo caso deben enfrentar 20. La medida de la distancia regulatoria es la misma en ambos casos, pero el número de regulaciones que subyacen a estas medidas es muy diferente.

¹⁸ Otra explicación posible está relacionada con los tipos de medidas técnicas. Por ejemplo, si las distancias regulatorias asociadas con los productos agrícolas implican medidas técnicas que son más estrictas que las medidas técnicas que determinan las distancias regulatorias en los otros sectores, entonces el comercio agrícola será más sensible a la heterogeneidad regulatoria que el comercio en otros sectores. Sin embargo, comparar el rigor de las regulaciones puede ser una tarea bastante difícil y sujeta a un alto grado de discrecionalidad. La simplicidad de la medida de la distancia regulatoria es que es independiente del tipo de regulación; sin embargo, también es una limitación potencial.

¹⁹ Encontramos que los efectos negativos de la distancia regulatoria sobre los volúmenes de importación se mantienen iguales, independientemente de si los países comparten un idioma común.

heterogeneidad regulatoria sobre la entrada al mercado son un 80 % mayores cuando los países no comparten el mismo idioma que cuando lo comparten.

Figura 3.4 Impacto de la distancia regulatoria en la entrada de importaciones



Fuente: Cálculos del BID

Notas: La figura muestra estimaciones de coeficientes a partir de regresiones de la probabilidad de entrada de las importaciones con (el logaritmo natural de) la distancia regulatoria entre países y una batería de efectos fijos. Consultar el Apéndice C para más información.

Vale la pena señalar que los reglamentos técnicos pueden ser documentos engorrosos. A menudo, los exportadores necesitan consultar con los agentes locales sobre los detalles de los requisitos. Los resultados del gráfico 3.4 indican que no compartir el mismo idioma puede complicar aún más el proceso de lidiar con medidas técnicas diferentes a las aplicadas en el país exportador, lo que redonda en una menor probabilidad de ingresar al mercado extranjero.



Evidencia de una encuesta a empresas

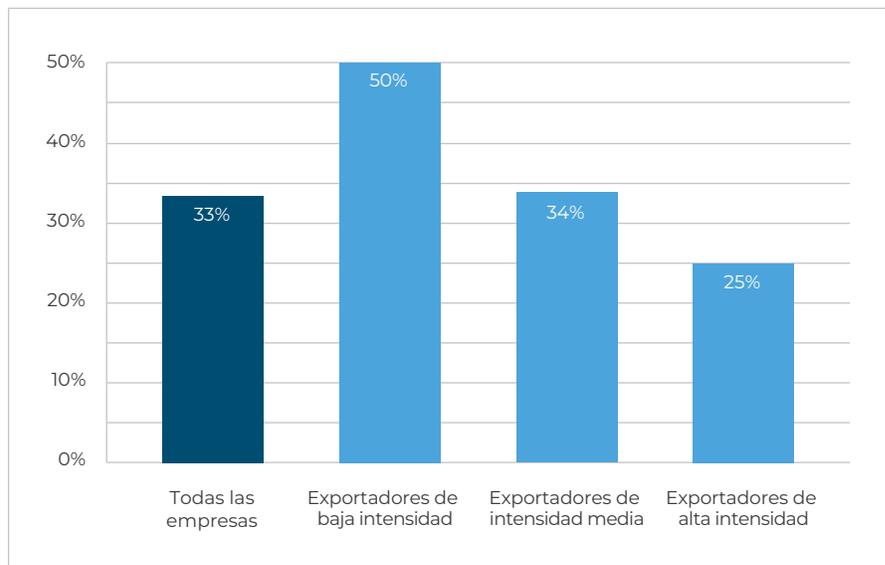
Los impactos comerciales de las medidas técnicas presentados hasta ahora se han basado en estimaciones empíricas calculadas utilizando datos sobre los flujos comerciales. En esta sección complementamos la evidencia con datos de una encuesta a 259 empresas realizada por el BID

en 16 países de América Latina y el Caribe. La encuesta, que se describe con más detalle en el apéndice D, abre una ventana a los matices de cómo las medidas técnicas afectan las perspectivas de las empresas de la región para participar en el comercio internacional.

La encuesta aborda el tema de las medidas técnicas desde el punto de vista de una empresa exportadora de América Latina y el Caribe que debe lidiar con estas regulaciones para ingresar a los mercados externos. En este sentido, las preguntas se enfocan en comprender cómo las medidas técnicas impuestas en el extranjero afectan el desempeño exportador de la empresa.

El gráfico 3.5 muestra los resultados cuando preguntamos si las medidas técnicas impuestas por los países de América Latina y el Caribe limitaban o impedían las exportaciones de la empresa a esos mercados. Es revelador observar que el 33 % de las empresas respondieron afirmativamente a esta pregunta. Es decir, un tercio de la muestra percibe que las medidas técnicas son un impedimento para exportar en la región.

Figura 3.5 Las medidas técnicas vigentes en ALC limitan/impiden la expansión de exportaciones

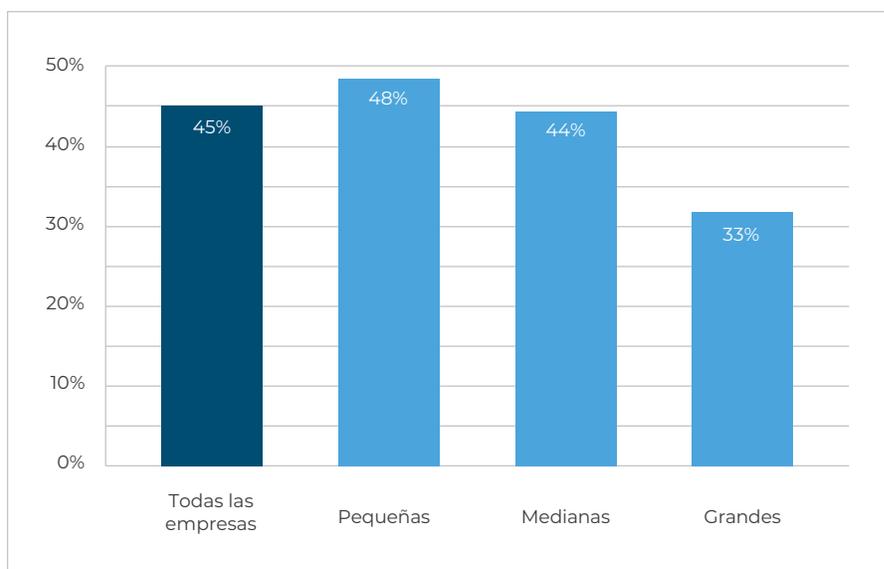


Fuente: Encuesta BID

Existe una gran heterogeneidad entre las distintas visiones del impacto de las medidas técnicas que manifiestan las empresas. Por ejemplo, entre las empresas que exhiben un bajo nivel de exportaciones (aquellas cuyas exportaciones representan menos del 30 % de las ventas totales), la proporción de respuestas que indican que las medidas técnicas limitan sus exportaciones asciende al 50 %. Vale la pena mencionar que muchos aspectos pueden impedir que una empresa exporte a otros mercados, incluidas las barreras arancelarias, los costos de transporte o una infraestructura logística deficiente. Es entonces ilustrativo observar que, entre las empresas que exportan poco, la mitad indicó que las medidas técnicas constituían un factor que dificultaba sus exportaciones. También es interesante notar que, incluso entre las empresas con altos niveles de exportación (aquellas cuyas exportaciones representan más del 70 % de las ventas totales), una proporción nada despreciable, el 25 %, piensa que las medidas técnicas vigentes en ALC obstaculizan sus exportaciones.

El gráfico 3.6 muestra que buscar información sobre las medidas técnicas vigentes en América Latina y el Caribe es un desafío. Alrededor del 45 % de las firmas encuestadas dijo que era difícil identificar la regulación pertinente en el mercado de destino, y este porcentaje aumenta al 48 % para las pequeñas empresas (empresas con menos de 50 empleados). Como mencionamos en el capítulo 1, si la información sobre las medidas técnicas es opaca y ambigua, y las regulaciones están atomizadas en muchas oficinas gubernamentales, los costos para que una empresa identifique los requisitos necesarios pueden ser altos. Muchas veces, esto trae como consecuencia que el exportador no tenga certeza sobre los requisitos que debe cumplir en el otro mercado, lo cual genera un impedimento para exportar. Este problema puede ser mayor para las empresas que son pequeñas, como se muestra en el gráfico, porque tienen una menor cantidad de recursos para destinarlos a la identificación de las regulaciones.

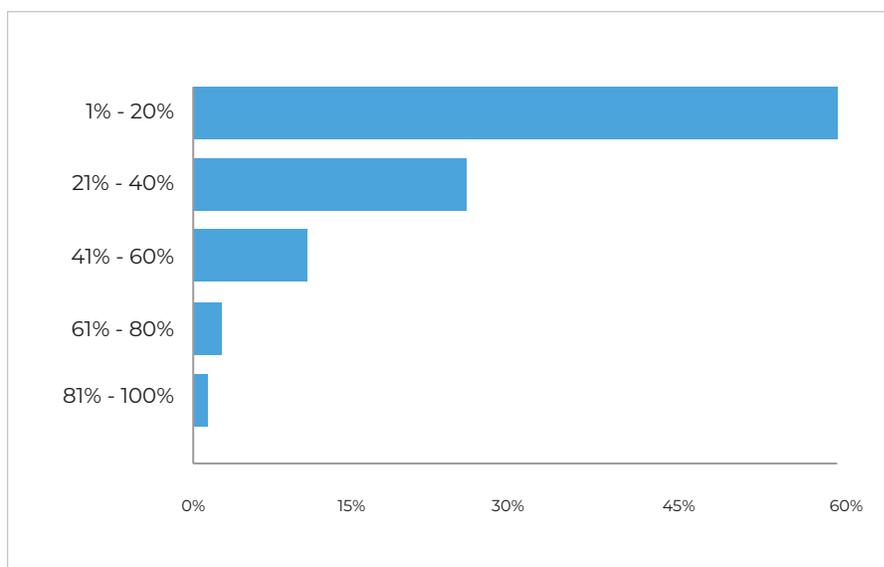
Figura 3.6 Es difícil encontrar información sobre las medidas técnicas en América Latina y el Caribe



Fuente: Encuesta BID

El gráfico 3.7 presenta información sobre los costos de lidiar con medidas técnicas. Cerca del 60 % de las firmas reconoce que sus costos anuales para cumplir con las medidas técnicas representan entre el 1 % y el 20 % de sus ventas totales. Para el 26 % de las empresas, estos costos representan entre el 21 % y el 40 % de sus ventas totales. Finalmente, para el 14 % de las empresas, estos costos equivalen a más del 40 % de sus ventas. Claramente, para muchas empresas, lidiar con medidas técnicas es costoso.

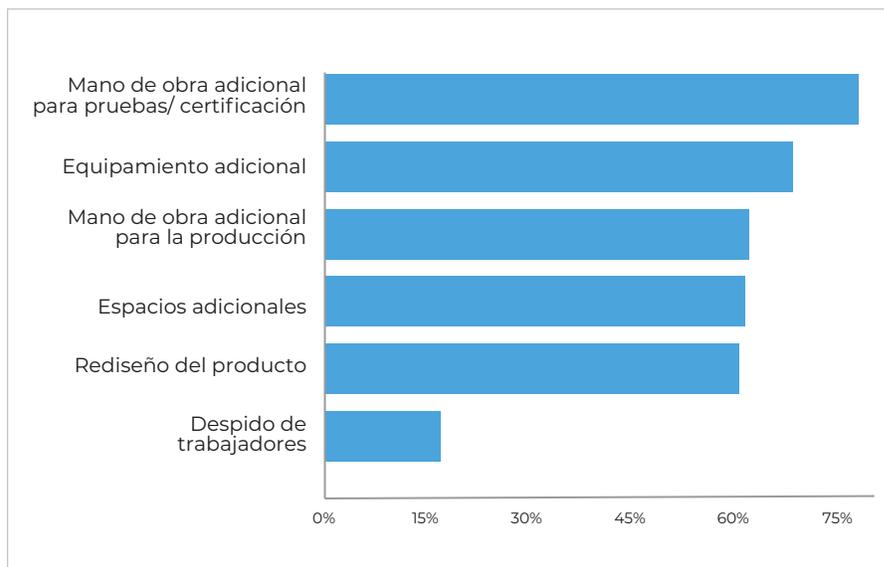
Figura 3.7 Costo anual de las inversiones para cumplir con las medidas técnicas, como porcentaje de las ventas totales



Fuente: Encuesta BID

Entre los tipos de inversiones que realizan las empresas para abordar las medidas técnicas, la respuesta más común es la contratación de mano de obra adicional para las pruebas y la certificación: el 78 % de las empresas lo hacen (ver gráfico 3.8). Le siguen la adquisición de equipos (68 % de las empresas) y la contratación de personal para modificar las especificaciones de los productos (62 %). Curiosamente, un número no menor de empresas (el 17 %) indica que ha tenido que despedir trabajadores para cubrir los costos de cumplir con las medidas técnicas.

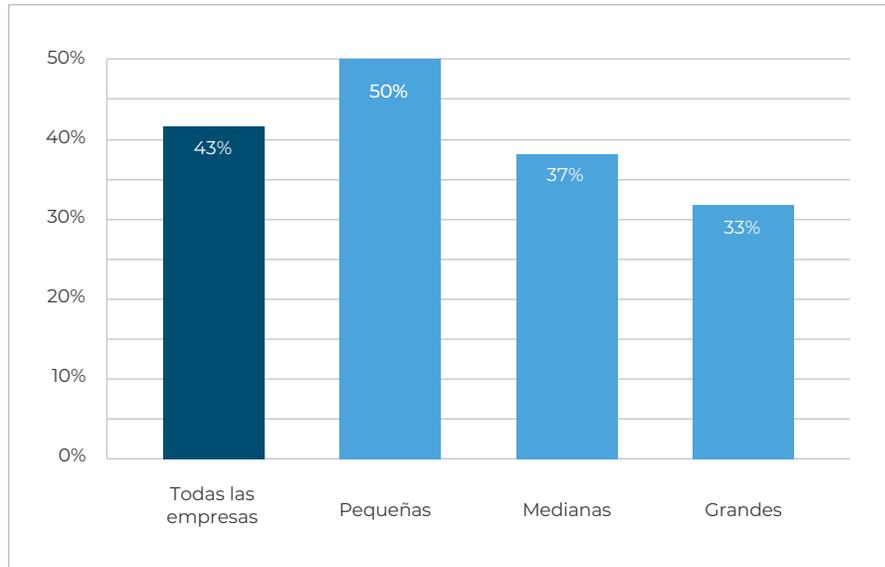
Figura 3.8 Tipo de inversiones para cumplir con las medidas técnicas



Fuente: Encuesta BID

La encuesta también explora el tema de la heterogeneidad regulatoria y sus impactos en las exportaciones. Se preguntó a las empresas si tenían algún producto que enfrentara distintas regulaciones en diferentes países de América Latina y el Caribe. Esta pregunta fue respondida afirmativamente por el 57 % de las empresas. De estas firmas, el 43 % dijo que esta situación generaba altos costos derivados de cambios significativos en la producción y/o pruebas para satisfacer a cada mercado de destino (ver gráfico 3.9). Este porcentaje aumenta al 50 % entre las pequeñas empresas. El resultado respalda los hallazgos econométricos presentados anteriormente, según los cuales la heterogeneidad regulatoria impacta negativamente en el comercio internacional. El resultado también sugiere que una reducción en la heterogeneidad regulatoria podría reducir los costos de lidiar con medidas técnicas cuando se trata de abastecer múltiples mercados, lo cual puede ser particularmente útil para los pequeños exportadores. Esto es lo que discutimos a continuación.

Figura 3.9 Altos costos de la duplicación de las regulaciones para exportar a América Latina y el Caribe



Fuente: Encuesta BID

4

Hacia una mayor cooperación regulatoria internacional

- > **Enfoques de la cooperación regulatoria internacional**
- > **Episodios seleccionados de cooperación regulatoria internacional en América Latina**
- > **Lecciones de los episodios de cooperación regulatoria estudiados**
- > **Convergencia regulatoria, ¿en qué dirección?**

¿Barreras o facilitadores?

Hacia medidas técnicas compatibles con el comercio en América Latina y el Caribe

Reducir los costos del comercio asociados con las medidas técnicas es importante en un mundo donde las fricciones de acceso al mercado han asumido un carácter cada vez más regulatorio. Sin embargo, a diferencia de los aranceles, las regulaciones no pueden simplemente eliminarse porque, en la mayoría de los casos, sirven objetivos legítimos de política nacional. En las sociedades modernas, las medidas técnicas coexisten con el comercio internacional, pero el principio rector debe ser evitar los obstáculos innecesarios al comercio internacional al redactar estas regulaciones.

Las medidas técnicas pueden crear obstáculos innecesarios al comercio internacional cuando la información sobre dichas medidas es opaca y ambigua, y está dispersa, cuando las regulaciones son mucho más estrictas de lo necesario y cuando los requisitos para la evaluación de la conformidad son excesivos.

Los países tienen un menú de opciones para reducir los obstáculos comerciales asociados con las medidas técnicas. Este menú de opciones, que se explica en detalle a continuación, generalmente se denomina *cooperación regulatoria internacional*.

Pero, antes de describir las diferentes opciones en detalle, vale la pena enfatizar que existen argumentos teóricos, así como un fuerte apoyo empírico, que sustentan la noción de que los países deberían involucrarse en la cooperación regulatoria internacional. Los argumentos teóricos se basan en las ganancias de bienestar relacionadas con el comercio que serían difíciles de lograr si las regulaciones nacionales respondieran únicamente a consideraciones nacionales (ver el recuadro 4.1 para más detalles). En cuanto al respaldo empírico, existe un creciente cuerpo de investigaciones que muestra que la cooperación regulatoria internacional está asociada con impactos positivos sobre el comercio internacional (ver, por ejemplo, Baller, 2007; Reyes, 2011; Schwarzer, 2017; Fernández et al., 2021). A modo de ejemplo, el recuadro 4.2 describe los impactos sobre el comercio internacional de un acuerdo de reconocimiento entre México, Canadá y Estados Unidos en la industria eléctrica y electrónica.

También podemos utilizar los resultados del análisis empírico presentado en el capítulo 3 para realizar un cálculo de los efectos potenciales en el comercio internacional de reducir la heterogeneidad regulatoria. Por ejemplo, si las distancias regulatorias entre los países de América Latina y el Caribe se redujeran en un 50 %, los resultados sugieren que la probabilidad promedio de ingreso a los mercados latinoamericanos aumentaría en un 81 %, y los flujos de comercio intrarregional, en un 17 %²⁰. Asimismo, si las distancias regulatorias entre los países de la región y el resto del mundo se redujeran en un 50 %, la probabilidad de entrada a los mercados mundiales aumentaría, en promedio, en un 143 %, y los flujos comerciales, en un 17 %²¹.

Recuadro 4.1 La lógica que justifica la participación en la cooperación regulatoria internacional

Cuando no hay comercio internacional —situación comúnmente denominada autarquía— existe una regulación óptima que atiende las fallas de mercado que ocurren en un país y satisface las preferencias de la sociedad al interior de este. Esta regulación óptima en un país no tiene por qué ser igual a la regulación óptima en otro, ya que puede haber diferencias en las preferencias sociales. En consecuencia, es probable que haya heterogeneidad regulatoria entre los países. Sin embargo, cuando los países comercian, habrá costos comerciales asociados con el hecho de que las regulaciones son diferentes (ver capítulo 1), y esto genera pérdidas económicas que reducen el bienestar. Estas pérdidas económicas pueden tener la forma de precios más altos de las importaciones, menor disponibilidad de variedades importadas (efectos de bienestar por cambios en el excedente del consumidor)

²⁰ Para el margen extensivo: la probabilidad promedio de entrada de las exportaciones latinoamericanas a otros mercados latinoamericanos es igual a 7,36%. Esto implica: $\left(\frac{(0,1189 \cdot 0,5 \cdot 100 + 7,36)}{7,36} - 1\right) \cdot 100 = 81\%$. Para el margen intensivo: $0,3455 \cdot 0,5 \cdot 100 = 17\%$.

²¹ Para el margen extensivo: la probabilidad promedio de entrada de las exportaciones latinoamericanas al resto del mundo es igual a 4,15%. Esto implica: $\left(\frac{(0,1189 \cdot 0,5 \cdot 100 + 4,15)}{4,15} - 1\right) \cdot 100 = 143\%$. Para el margen intensivo: $0,3455 \cdot 0,5 \cdot 100 = 17\%$.

o mayores costos que enfrentan las empresas nacionales cuando exportan a otros mercados (efectos de bienestar por cambios en el excedente del productor). En consecuencia, cuando se considera el comercio internacional, la regulación que maximiza el bienestar bajo una situación de autarquía no es necesariamente la regulación óptima, lo cual genera incentivos para cooperar. La decisión de cooperar depende del tamaño de las pérdidas de bienestar generadas por el desvío de la regulación establecida en autarquía comparada con el tamaño de las ganancias de bienestar generadas por la reducción de los costos del comercio.

Más específicamente, cambiar la regulación reduce el bienestar porque se desvía de la regulación óptima establecida cuando solo se consideraban factores internos (autarquía). Pero, cuando los países comercian, hay pérdidas económicas por los costos comerciales relacionados con la regulación; en consecuencia, cambiar la regulación reduce estas pérdidas económicas relacionadas con el comercio y aumenta el bienestar. El impacto neto sobre el bienestar estará determinado por el tamaño relativo de estas dos fuerzas. Si las pérdidas de bienestar por cambiar la regulación correspondiente a la situación de autarquía son grandes y las ganancias económicas por reducir los costos comerciales son muy pequeñas, los incentivos para involucrarse en la cooperación internacional serán bajos. En cambio, si las ganancias económicas de reducir los costos del comercio son grandes en relación con las pérdidas económicas de cambiar la regulación óptima en autarquía, habrá incentivos para cooperar²².

Fuente: Basado en material de von Lampe, M., K. Deconinck y V. Bastien (2016)

²² Para una exposición detallada de estas ganancias y pérdidas de bienestar, integradas en un marco de teoría de juegos, véase von Lampe, M., K. Deconinck y V. Bastien (2016).

Recuadro 4.2 Los efectos comerciales de un acuerdo de reconocimiento para la evaluación de la conformidad

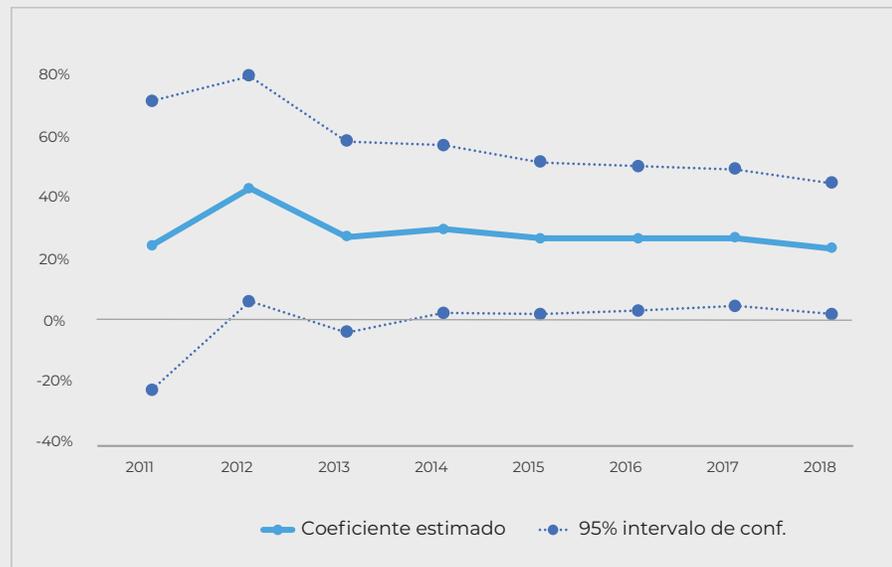
En septiembre de 2010 entró en vigor un acuerdo de reconocimiento para la evaluación de la conformidad de los productos eléctricos y electrónicos entre México, Canadá y Estados Unidos. En el acuerdo, México aceptó las evaluaciones de la conformidad de los organismos de certificación de sus socios norteamericanos para tres normas mexicanas de seguridad: 1) NOM-001-SCFI-1993, 2) NOM-016-SCFI-1993 y 3) NOM-019-SCFI-1998. Tales normas eran obligatorias. En consecuencia, los productos sujetos a estas que ingresaran a México desde cualquier parte del mundo debían contar con un certificado de cumplimiento emitido por un organismo certificado por las autoridades mexicanas. Pero, bajo el acuerdo de reconocimiento, México aceptó las evaluaciones de la conformidad realizadas en Canadá y Estados Unidos para los productos sujetos a las normas mexicanas antes mencionadas. Por lo tanto, los productos que habían sido evaluados y certificados en Canadá y Estados Unidos no necesitaban volver a evaluarse y certificarse en México.

La estrategia empírica para estimar los efectos comerciales consiste en comparar las exportaciones a México de los productos afectados por este acuerdo con las exportaciones de otros productos eléctricos y electrónicos que también requerían el cumplimiento de otras normas de seguridad mexicanas, pero que no estaban cubiertos por este acuerdo. La comparación utiliza las exportaciones de Canadá y Estados Unidos, así como las exportaciones de otros países, a México. En consecuencia, la estimación involucra una comparación entre países (Canadá y Estados Unidos versus el resto), una comparación entre productos (afectados y no afectados por el acuerdo) y los cambios en el tiempo (antes y después del acuerdo)²³. Los resultados de las estimaciones están ilustrados por la línea central del gráfico B.4.2. En promedio, las exportaciones de los productos

²³ En términos técnicos, esto se llama estimador de triple diferencia en diferencia.

asociados al acuerdo aumentaron alrededor de un 23,3 % con relación a los productos no asociados al acuerdo. El gráfico también muestra que el efecto para 2011 no fue estadísticamente significativo, lo que indica que los comerciantes tardaron al menos un año en reaccionar a los cambios regulatorios; pero transcurrido ese año, el impacto se volvió significativo y el efecto promedio se mantuvo positivo, aunque con una ligera tendencia a la baja.

Figura B.4.2 Cambio en las exportaciones



Fuente: Basado en material de Blyde (2023)



Enfoques de la cooperación regulatoria internacional

Los países tienen un menú de opciones para participar en la cooperación regulatoria internacional. Las opciones van desde una cooperación llana a una profunda. En general, un enfoque llano no busca modificar sustancialmente la regulación nacional y los costos institucionales son relativamente bajos. En el caso de un enfoque profundo, sucede lo contrario. Las principales opciones son las siguientes:

Consulta, difusión de información y promoción de la transparencia.

Promover la transparencia, realizar consultas y emplear mecanismos que permitan el flujo de información pueden mejorar la eficiencia en la administración de las regulaciones. Estos son enfoques llanos con bajos costos institucionales. Garantizar que la información sobre las medidas técnicas esté centralizada y actualizada y sea de fácil acceso puede contribuir en gran medida a reducir los costos de identificación asociados con estas regulaciones, en particular, para las pequeñas y medianas empresas.

Adopción de estándares internacionales. Como se mencionó anteriormente, la OMC alienta a los países a utilizar las normas internacionales como guía para sus regulaciones nacionales. Cuando los países utilizan estándares internacionales en sus propias regulaciones, se está reduciendo efectivamente la heterogeneidad regulatoria entre los participantes del comercio. Por ejemplo, los estándares de la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC) se utilizan ampliamente en muchos países para regular la seguridad eléctrica y la compatibilidad electromagnética en la producción de electrodomésticos (Fliess et al., 2010).

La adopción de estándares internacionales reduce los costos de especificación que enfrentan los exportadores en el sentido de que una sola especificación del producto, o pequeñas variaciones de esta, pueden ser suficientes para satisfacer a muchos mercados de destino que siguen el mismo estándar. La adopción de estándares internacionales también puede reducir los costos de la evaluación de la conformidad si los temas de conformidad también forman parte del estándar internacional.

Reconocimiento mutuo de reglas. El reconocimiento de las reglas implica que un país acepta las importaciones que cumplen con las regulaciones de otro país como equivalentes a las suyas. Aunque no siempre, estos acuerdos suelen ser de carácter mutuo, de ahí el nombre de *reconocimiento mutuo*. Los exportadores de un país no enfrentan costos adicionales de información, especificación o evaluación de la conformidad para ingresar al mercado de destino, ya que solo necesitan cumplir con su regulación nacional. Esto elimina efectivamente todos los costos comerciales relacionados con la heterogeneidad regulatoria que los exportadores enfrentarían sin el acuerdo (ver el capítulo 1).

El ejemplo más destacado de reconocimiento mutuo de reglas es el mercado interno de la UE, que combina el reconocimiento mutuo de reglas con otras formas de cooperación regulatoria internacional (más abajo se profundizará este tema). Otro ejemplo es la equivalencia de productos orgánicos entre la UE y Estados Unidos, según la cual ambos permiten que sus productos se comercialicen como «orgánicos» en sus respectivos mercados.

Reconocimiento mutuo de evaluaciones de la conformidad. El reconocimiento mutuo de las evaluaciones de la conformidad es un arreglo menos ambicioso que el reconocimiento mutuo de reglas, pero más común (Correia de Brito et al., 2016). Bajo este arreglo, los exportadores deben cumplir con las regulaciones en el mercado de destino, pero la evaluación de la conformidad de este cumplimiento se puede realizar de acuerdo con los requisitos del país exportador. Como se mencionó anteriormente, cuando los países establecen medidas técnicas, tienden a incluir no solo las regulaciones que debe cumplir un producto, sino también las formas de demostrar el cumplimiento de dichas regulaciones, incluido el tipo de pruebas aceptadas, los laboratorios certificados en los que se las puede realizar, o los procesos de aprobación que deben seguirse. A veces, estos requisitos para demostrar el cumplimiento pueden ser muy exigentes. En consecuencia, el reconocimiento mutuo de las evaluaciones de la conformidad busca eliminar esta segunda parte de los requisitos asociados con la demostración del cumplimiento. Es importante tomar en cuenta, entonces, que este tipo de arreglos reduce principalmente los costos de la evaluación de la conformidad para los exportadores, pero no necesariamente los costos de la especificación.

Debido a que, en estos arreglos, el país importador está aceptando las evaluaciones de la conformidad hechas por otros y no por ellos, existe el riesgo de aceptar productos de otros países que no cumplan con los requisitos establecidos internamente. En consecuencia, los países eligen esta opción cuando tienen suficiente confianza en que la capacidad técnica e institucional del país socio es competente para realizar la evaluación. El reconocimiento de las evaluaciones de la conformidad se puede facilitar cuando los organismos de evaluación de la conformidad del país exportador son reconocidos por organizaciones internacionales como la Cooperación Internacional de Acreditación de Laboratorios (ILAC), el Foro Internacional de Acreditación (IAF) o la Cooperación Interamericana de Acreditación (IAAC), entre otros.

Armonización. Este es el enfoque más exigente, ya que requiere la uniformidad de las reglas entre todas las partes participantes, un proceso que puede requerir negociaciones largas y complejas. La armonización puede ser sobre las reglas, sobre los requisitos que debe cumplir la evaluación de la conformidad, o sobre ambos.

La armonización completa puede encontrar resistencia por parte de aquellos reguladores que tienen restricciones legales e inflexibilidades para modificar completamente sus regulaciones, y que pueden estar a favor de algunos de los enfoques más flexibles presentados anteriormente. La UE es un ejemplo de cómo la armonización total se combina con enfoques más flexibles. Una breve revisión de esta experiencia puede ser útil.

Inicialmente, la UE tenía como objetivo lograr la armonización absoluta de todas las regulaciones nacionales que podrían obstaculizar la libre circulación de mercancías. Sin embargo, el procedimiento de armonización inicial requería la unanimidad de los representantes de todos los Estados miembros de la UE, lo que hacía que el proceso de toma de decisiones comunitaria fuera largo y difícil. Además, la elaboración de las directivas de armonización era un procedimiento muy técnico, y la Comisión Europea no disponía de todos los recursos necesarios para hacerlo en todos los sectores. En consecuencia, solo un número limitado de regulaciones se armonizaron por completo,

y se lograron regulaciones únicas en sectores como los productos alimenticios, los farmacéuticos o los químicos, que se escogieron debido a su nivel de riesgo.

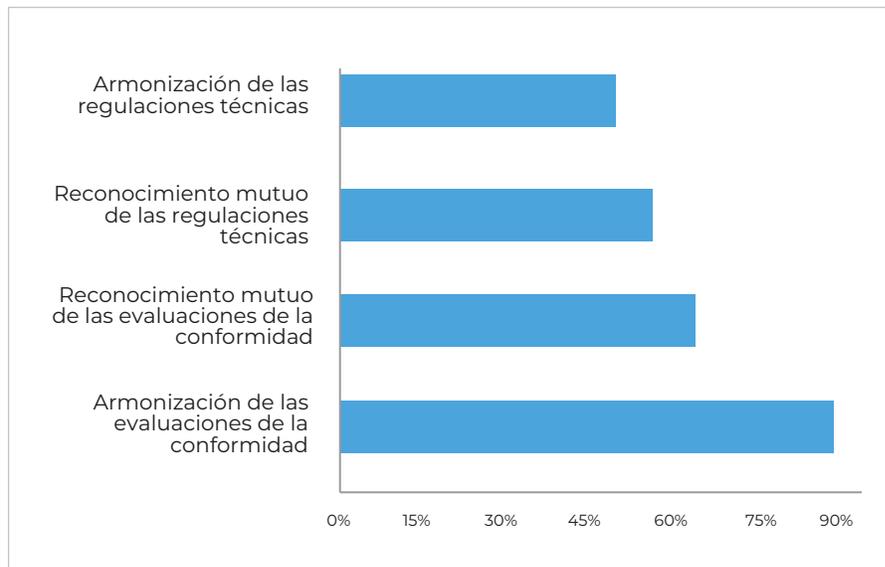
En 1985, se adoptó un nuevo enfoque de armonización para evitar la carga del método de armonización total. El nuevo enfoque se implementó de tal manera que la armonización ya no tiene que incorporar especificaciones técnicas detalladas, sino que debe limitarse solo a los «requisitos esenciales», por lo general, sobre cuestiones de salud, seguridad y protección ambiental. Más allá de esto, no hay mucho más armonizado. Las especificaciones técnicas se dejan libradas al cumplimiento (voluntario) de los estándares de la industria que son desarrollados por los organismos de normalización europeos. Entonces, el aspecto clave del sistema de armonización de la UE es que el proceso de armonización se limita a la armonización de los «requisitos esenciales» y no a todas las especificaciones técnicas. Paralelamente a esto, en la UE se mantiene el principio de reconocimiento mutuo de las reglas nacionales, como se mencionó anteriormente. En consecuencia, en los casos en que no exista armonización, se aplica el principio de reconocimiento mutuo.

Disposiciones regulatorias en los acuerdos comerciales. Muchos acuerdos comerciales incluyen capítulos sobre MSF y OTC con lineamientos para reducir la heterogeneidad regulatoria entre los países miembros. Algunos acuerdos mencionan disposiciones específicas que los miembros deben seguir, incluido el reconocimiento mutuo de las reglas, el reconocimiento mutuo de las evaluaciones de la conformidad, la armonización de las reglas o la armonización de las evaluaciones de la conformidad. Pero, en general, los capítulos sobre MSF y OTC de los acuerdos comerciales son marcos que «alientan» a los países a perseguir la cooperación regulatoria internacional en ciertas direcciones. El trabajo real para reducir la heterogeneidad regulatoria, generalmente, se lleva a cabo por separado.

Para ser claros, la cooperación regulatoria internacional puede buscarse sin la existencia de un acuerdo comercial. No obstante, un acuerdo comercial podría dar soporte e impulso a las negociaciones sobre medidas técnicas.

Es ilustrativo ver en qué medida los acuerdos comerciales suscritos entre los países de la región incluyen disposiciones relacionadas con regulaciones técnicas. La información se presenta en el gráfico 4.1. Solo una minoría de los acuerdos comerciales suscritos por países de América Latina y el Caribe incluyen disposiciones que fomentan algún tipo de convergencia regulatoria en materia de requisitos técnicos. A modo de comparación, el proceso de integración de la UE y el USMCA (Acuerdo entre Estados Unidos, México y Canadá) incluyen disposiciones relacionadas con todos los aspectos presentados en el gráfico 4.1. También es importante tener en cuenta que la información del gráfico se refiere solo a la letra de los acuerdos. Como se mencionó anteriormente, los acuerdos comerciales generalmente brindan solo un marco para que los países coordinen medidas técnicas. El trabajo real, en la mayoría de los casos, se realiza por separado y requiere negociaciones adicionales. Entre los acuerdos comerciales de la región, el progreso en esta área ha sido relativamente lento.

Figura 4.1 Porcentaje de acuerdos comerciales intra-ALC con disposiciones con la convergencia regulatoria



Fuente: Cálculos del BID con datos de Espitia, Pardo, Piermartini y Rocha (2020)



Episodios seleccionados de cooperación regulatoria internacional en América Latina

Aunque la cooperación regulatoria internacional dentro de los acuerdos comerciales suscritos en América Latina y el Caribe no ha avanzado rápidamente, ha habido algunas experiencias exitosas. Esta sección revisa tres episodios que tuvieron lugar en la región, específicamente en el Mercado Común Centroamericano, en el Mercosur y en la Alianza del Pacífico. El principal objetivo es resaltar las lecciones de política que pueden ser útiles para otras iniciativas en el futuro.

Episodio 1:

Cooperación regulatoria en el Mercado Común Centroamericano

Antecedentes

El Mercado Común Centroamericano (MCCA) es un acuerdo de integración regional entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Dentro del MCCA, la coordinación de los procesos de convergencia regulatoria recae en los ministerios de Comercio Exterior o de Economía, con el apoyo de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

Episodio de cooperación regulatoria

El episodio de cooperación regulatoria que se seleccionó se dio en el sector de alimentos y bebidas procesados, denominado Procedimiento de Reconocimiento de los Registros Sanitarios de Alimentos y Bebidas Procesados²⁴.

El mecanismo, vigente desde 2012, se basa en un conjunto de requisitos mínimos que se deben solicitar en cualquier país para otorgar un registro sanitario, de tal forma que dicho registro pueda ser reconocido por los

²⁴ Este estudio de caso se basa en material de Monge-González (2022) preparado para este informe.

demás países miembros del acuerdo. Así, cada país puede otorgar sus propios registros, pero estos, al cumplir con un conjunto de requisitos comunes, son reconocidos por los demás países.

Situación previa a la cooperación regulatoria

Antes de la entrada en vigor del mecanismo, los requisitos se establecían de acuerdo con la legislación nacional de cada país. Así, una empresa exportadora tenía que registrar su producto no solo en su propio país, sino también en cada uno de los demás países a los que quería exportar. Los países del bloque comercial tenían diferencias significativas en los requisitos técnicos que solicitaban para otorgar el registro sanitario. Además, en la mayoría de los casos, la información no estaba sistematizada y los requisitos estaban muy fragmentados en un conjunto de reglamentos muy diverso que, en algunos casos, era difícil de identificar.

Normalmente, cada empresa exportadora debía contactar al importador del país centroamericano al que deseaba vender su producto para que le ayudara a ubicar la información de los requisitos técnicos. El tiempo que demoraba el otorgamiento del registro sanitario era prolongado (entre un año y un año y medio) y generaba mucha inseguridad jurídica. Según los entrevistados, esta situación implicaba altos costos de transacción y tiempos de espera, con un impacto negativo en los flujos comerciales.

Beneficios del acuerdo de cooperación

El proceso de cooperación regulatoria implica que, una vez registrado el producto en un país del bloque comercial, el exportador puede solicitar el reconocimiento de ese registro en el resto de los países miembros. El sistema es un proceso abreviado que reconoce la inscripción realizada en un miembro del bloque.

Según las empresas entrevistadas, el tiempo que se tarda en gestionar el registro sanitario actualmente es considerablemente menor que el tiempo que se tardaba en completar un proceso de registro en cada país centroamericano. Además, al eliminar una serie de requisitos que existían en algunos países, como el envío de muestras de productos a destino, se redujo considerablemente el costo de obtención del registro sanitario. Existe un consenso general respecto de que la implementación del sistema ha aumentado la seguridad jurídica, y ha reducido la discrecionalidad que

existía anteriormente en la aplicación de las regulaciones nacionales.

Factores relevantes para el éxito del proceso y lecciones aprendidas

La propuesta inicial consistía en un mecanismo simple de reconocimiento mutuo. Sin embargo, esta opción no avanzó porque muchas empresas argumentaron que reconocer registros sanitarios de otros países que no cumplían con las mismas especificaciones que se exigían a los productores locales generaba competencia desleal. Parte del éxito del caso fue establecer un conjunto de requisitos comunes en el mecanismo de reconocimiento mutuo y, de esta manera, incorporar el principio de que todos los productos, nacionales y extranjeros, enfrentarían condiciones similares. Esto eliminó la oposición que existía en el sector privado.

Paralelamente a las negociaciones sobre el registro sanitario, los países del MCCA estaban negociando un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea que incluía, entre otros temas, el principio de reconocimiento mutuo de medidas técnicas. Esta negociación paralela con la UE sirvió para «empujar» los temas que estaban en la mesa de negociación entre los países centroamericanos. De hecho, luego de culminar el reconocimiento de los registros sanitarios dentro de Centroamérica, este se extendió, a través del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, a los productos alimenticios originarios de Europa. Esto sugiere que el papel de los actores externos puede ser importante para acelerar las negociaciones de cooperación regulatoria, especialmente, cuando no avanzan a la velocidad adecuada.

Es importante mencionar que, con el paso del tiempo, los países del bloque comercial han incluido algunos requisitos adicionales a los establecidos originalmente en el acuerdo, hecho que ha comenzado a socavar el mecanismo de cooperación regulatoria.

En general, los requisitos técnicos pueden cambiar con el tiempo en cualquier sector, por ejemplo, cuando se dispone de nueva evidencia empírica sobre los impactos de un producto o cuando cambian las preferencias de las sociedades. Para acomodar este tipo de situaciones, un posible instrumento es incluir revisiones periódicas del acuerdo con la posibilidad de hacer ajustes si es necesario.

Episodio 2:

Cooperación regulatoria en el Mercosur

Antecedentes

El Mercosur es un acuerdo de integración regional entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Dentro del Mercosur, el trabajo en temas de convergencia regulatoria corresponde al Subgrupo de Trabajo de Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad y al Subgrupo de Trabajo de Salud.

Episodio de cooperación regulatoria

El episodio de cooperación regulatoria escogido fue el que se produjo en el sector de los productos farmacéuticos²⁵. Para vender un producto farmacéutico en los países del Mercosur se requieren al menos dos cosas: un certificado de buenas prácticas de fabricación (BPF) —documento que se le emite a la empresa solicitante— y un registro de cada medicamento que se va a comercializar. El episodio de cooperación regulatoria se centró en el certificado de BPF.

El mecanismo, vigente desde 2009, consistió en establecer requisitos técnicos comunes para otorgar un certificado de BPF a una empresa. Con esto, la autoridad regulatoria del país importador puede aceptar la certificación que es otorgada por la autoridad regulatoria del país exportador. Antes del proceso de cooperación regulatoria, el mecanismo usual era que funcionarios de la autoridad regulatoria del país importador visitaran las instalaciones de la empresa en el país exportador para realizar las inspecciones requeridas y luego otorgar (o no) el certificado de BPF. El mecanismo de cooperación también establece un procedimiento estándar para la interacción entre los organismos reguladores de los países del Mercosur, no solo para solicitar y presentar la certificación correspondiente, sino también para atender eventuales contingencias, e incluyen la posibilidad de solicitar documentación adicional y/o aclaraciones, y plazos para atender estas solicitudes.

²⁵ Este estudio de caso se basa en material de Vaillant (2022) preparado para este informe.

Situación previa a la cooperación regulatoria

Según las empresas entrevistadas, antes de que entrara en vigor el mecanismo de cooperación, la situación era muy inconveniente porque había grandes discrepancias con respecto a los requisitos que pedía cada país para otorgar un certificado de BPF y porque la discrecionalidad de cada país generaba mucha incertidumbre sobre la posibilidad de obtener el certificado, lo cual limitaba el acceso a los mercados, en muchos casos, hasta por varios años.

Beneficios del acuerdo de cooperación

Las respuestas tanto de las empresas como de los reguladores indican que el proceso ha ahorrado tiempo y recursos, ya que el funcionario del país importador no necesita viajar al país de la empresa exportadora para realizar la inspección. Esto reduce aún más la posibilidad de que la emisión del certificado se utilice como una barrera técnica al comercio. En esencia, el mecanismo ha reducido la discrecionalidad en la obtención del certificado y, por lo tanto, la incertidumbre respecto del acceso al mercado. Para las autoridades reguladoras, el proceso ha representado un avance en la construcción de la confianza mutua.

Factores relevantes para el éxito del proceso y lecciones aprendidas

En cualquier proceso de cooperación regulatoria en el que participen varios países, es de esperar que existan diferencias en cuanto a las capacidades de las agencias reguladoras involucradas y en los niveles de su acreditación internacional. Esto genera un desafío para avanzar, y esa no fue la excepción en el caso del Mercosur. Las diferencias, por ejemplo, hacían imposible utilizar un simple acuerdo de reconocimiento mutuo. Pero esta dificultad no impidió progresar. Se decidió nivelar el campo de juego homogeneizando los criterios de aplicación de las regulaciones. En este sentido, todo el proceso estuvo precedido de cursos de formación comunes para inspectores de todos los países, los cuales se basaron en estándares internacionales en relación con las BPF y su forma de aplicación en la región. Esto contribuyó a generar criterios comunes, así como a crear una red de vínculos entre los encargados de aplicar la regulación. Dichos vínculos sirvieron para aumentar la confianza entre las agencias involucradas.

Otro aspecto determinante del éxito del caso fue la participación directa de los organismos reguladores involucrados, tanto a nivel general, en el Subgrupo de Trabajo de Salud del Mercosur, como en particular, en sus comisiones especializadas (Comisión de Productos para la Salud, COPROSAL). Esta participación directa de las agencias no tuvo un papel secundario, sino que fue fundamental para la conducción de todo el proceso.

Es importante recalcar que, si bien el proceso de cooperación regulatoria fue exitoso, se limitó únicamente a los certificados de BPF. Como se indicó anteriormente, la comercialización de productos farmacéuticos en el Mercosur también requiere el cumplimiento de otras medidas técnicas, como el registro de los productos. Las diferencias entre países en relación con estos registros podrían estar limitando los flujos comerciales. Centrarse únicamente en los certificados BPF fue solo un primer paso. Queda mucho por hacer, incluso dentro de este sector en particular, para lograr un esquema regulatorio más completo.

Episodio 3:

Cooperación regulatoria en la Alianza del Pacífico

Antecedentes

La Alianza del Pacífico (AP) es un acuerdo de integración regional con Colombia, Chile, Perú y México como miembros. El Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio coordina los desarrollos en materia de cooperación regulatoria entre los países del bloque.

Episodio de cooperación regulatoria

El episodio de cooperación regulatoria escogido fue el ocurrido en el sector cosmético²⁶. Este caso ha sido el que más ha avanzado y ya cuenta con textos negociados que actualmente se encuentran en la etapa de implementación en los países de la AP.

²⁶ Este estudio de caso se basa en material de Rebolledo (2022) preparado para este informe.

El acuerdo, negociado en 2015, incluye la convergencia de varios tipos de medidas técnicas del sector, en particular: 1) la armonización de la definición de producto cosmético; 2) la eliminación del registro sanitario y autorizaciones previas de los cosméticos, reemplazándolo por esquemas de vigilancia de mercado y la construcción de un sistema de vigilancia basado en el riesgo; 3) la armonización del sistema de revisión de ingredientes y la adopción de mecanismos expeditos para incluir, prohibir o restringir ingredientes; 4) la eliminación del certificado de libre venta; 5) la armonización del etiquetado de productos cosméticos, y 6) la armonización de los requisitos de BPF de acuerdo con los estándares internacionales.

El acuerdo todavía no ha sido implementado por los países, que aún deben adaptar sus regulaciones en función de los compromisos asumidos. Los cuatro países ya han realizado diversas modificaciones a sus regulaciones internas, pero aún quedan aspectos regulatorios por modificar para que el acuerdo entre plenamente en funcionamiento.

Situación actual y beneficios potenciales del acuerdo de cooperación

Según análisis realizados por el sector privado, el tiempo que las empresas informan que lleva completar todos los trámites necesarios para exportar un producto cosmético dentro de los países de la AP es de entre 3 y 11 meses, con un promedio de 7 meses. Los mismos análisis estiman que estos tiempos podrían reducirse a menos de la mitad cuando el mecanismo entre en funcionamiento.

Factores relevantes para el éxito del proceso y lecciones aprendidas

Si bien el acuerdo aún no ha sido adoptado por los países, se pueden extraer algunas lecciones claves de la fase de negociación. La negociación se basó en una hoja de ruta con criterios preestablecidos incluso antes de iniciar el proceso. La hoja de ruta fue un elemento crucial a lo largo de las discusiones, ya que brindó certeza sobre el procedimiento y sirvió como guía para todos los actores involucrados.

Durante el proceso de negociación, un aspecto importante fue el acompañamiento brindado por el sector privado, en particular, por el

Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP) —organización del bloque conformado por empresas de los cuatro países— y por el Consejo de Asociaciones de la Industria de Cosméticos Latinoamericana (CASIC) —organismo que agrupa a las principales empresas de la industria cosmética con presencia en la región, así como a las cámaras nacionales del sector—. Durante las negociaciones, el CEAP y el CASIC mantuvieron un diálogo fluido y permanente con los Gobiernos y con las instancias formales de la Alianza del Pacífico. Esto sirvió para intercambiar información con los reguladores sobre el impacto de las medidas técnicas en este sector.

Lo anterior reafirma la importancia de interactuar con los diferentes actores involucrados, en especial, los regulados, que tienen una visión práctica de las principales barreras regulatorias que enfrentan, tanto internas como externas.

Además, trabajar con una organización como el CASIC (un consejo de cámaras) puede ser importante para reducir el riesgo de captura. En cualquier industria suele haber actores que apuestan por abrirse a los mercados y otros que buscan la protección. Una organización que reúne a muchas empresas de la industria y de varios países puede arbitrar las diferentes preferencias de un gran número de actores y, así, reducir la posibilidad de que el proceso sea capturado solo por un pequeño grupo. Hoy en día, los países de la AP siguen adaptando sus regulaciones para poder cumplir con lo negociado. El tiempo transcurrido desde la firma del acuerdo y la incertidumbre que aún existe respecto de su entrada en vigor podrían jugar en su contra si no se mantiene el impulso. Un posible instrumento para evitar este tipo de situaciones es contar, por ejemplo, con un comité que brinde certeza sobre la aplicación del acuerdo, y oriente y atienda posibles inconvenientes en su implementación.

Lecciones de los episodios de cooperación regulatoria estudiados

Los tres episodios estudiados brindan lecciones que pueden ser útiles para procesos similares en el futuro. Las lecciones son lo suficientemente generales como para aplicarse a los acuerdos regulatorios, independientemente de si se llevan a cabo dentro de acuerdos comerciales o no.

Asegurar la participación directa de los organismos reguladores.

Detrás del proceso de coordinación normativa debe estar la participación directa de los propios protagonistas encargados de redactar las regulaciones. Esto parece una lección obvia, pero algunos episodios de cooperación regulatoria en los acuerdos comerciales de la región han avanzado más lentamente de lo esperado debido a que los subgrupos de trabajo del acuerdo no han involucrado directamente a las autoridades competentes desde el inicio.

Asegurar la participación del sector privado. Los reguladores de un país, normalmente, tienen el mandato de proteger la salud de sus ciudadanos o algún otro objetivo dentro de sus propias fronteras, pero pueden desconocer las implicaciones de sus regulaciones sobre el comercio internacional o los beneficios potenciales de coordinar las regulaciones con otras naciones. La presencia del sector privado es importante para dar una visión práctica del efecto de estas medidas, particularmente, para resaltar los impactos transfronterizos.

Las asociaciones empresariales con una amplia membresía pueden reducir el riesgo de captura. En cualquier industria suele haber actores que apuestan por abrirse a los mercados y otros que buscan la protección. Permitir la participación de una organización que reúna a muchos jugadores de la industria y de varios países puede ser importante para arbitrar las preferencias de un gran número de actores y, así, reducir la posibilidad de que el proceso sea capturado solo por un pequeño grupo.

Evitar mecanismos con condiciones que parezcan desventajosas para una de las partes. Ciertos mecanismos simples, como el reconocimiento de la regulación de otro país, pueden generar oposición por parte de las empresas del país con regulaciones más estrictas. Pueden argumentar la existencia de competencia desleal cuando productos de países con regulaciones más laxas compiten con productos locales. Establecer requisitos esenciales donde se acuerde un mínimo de obligaciones comunes puede ser una forma de enfrentar este desafío.

Los factores externos pueden acelerar el proceso de negociación. Con el tiempo, la complejidad de una negociación de cooperación

regulatoria puede generar desgaste y fatiga, y redundar en una ralentización del proceso. Esta tendencia se puede contrarrestar con factores externos. Un incentivo externo puede ser la necesidad de que un grupo de países coordinen sus regulaciones como paso previo para poder avanzar en otras negociaciones con otras regiones. Otro incentivo podría ser el acceso a fondos concesionales (por ejemplo, de organismos multilaterales), los cuales pueden ser desembolsados a medida que se van alcanzando diferentes hitos del proceso.

Nivelar el campo de juego para establecer la confianza entre las agencias.

En cualquier proceso de cooperación regulatoria, es de esperarse que existan diferencias en cuanto a las capacidades y los niveles de acreditación internacional de las agencias regulatorias involucradas. Esto crea un desafío para seguir adelante. Además, para los países con menos regulaciones —y, potencialmente, niveles más bajos de rigurosidad— el proceso de convergencia podría requerir aumentar sus niveles de regulación, mientras que para los países que ya imponen una gran cantidad de regulaciones, el proceso de convergencia podría requerir reducir o mantener los mismos niveles, una tarea mucho más fácil. Como parte del proceso de coordinación, puede ser necesario mejorar el sistema regulatorio de un país o grupo de países, incluidos sus organismos reguladores, de metrología o laboratorios, entre otros. Los países con menores capacidades regulatorias son buenos candidatos para recibir asistencia de la comunidad internacional, incluido el apoyo técnico de sus propios pares con sistemas regulatorios más fuertes.

Incorporar un instrumento para la implementación del acuerdo.

Muchos acuerdos se negocian, pero luego no se implementan. El acuerdo podría incorporar un instrumento de seguimiento posterior a la negociación, como un comité que brinde certidumbre respecto de su aplicación, coordinación y orientación para resolver posibles problemas en su implementación.

Acordar revisiones periódicas del mecanismo de cooperación. Los requisitos técnicos pueden cambiar con el tiempo, por ejemplo, cuando surge nueva evidencia empírica sobre los impactos de una regulación. Para abordar esta posibilidad y evitar que los países tomen decisiones unilaterales luego de firmar sus compromisos, las partes pueden acordar

revisiones periódicas del mecanismo (por ejemplo, cada cinco años o menos para sectores específicos), con la posibilidad de realizar modificaciones si es necesario.

Convergencia regulatoria, ¿en qué dirección?

En la mayoría de los episodios de cooperación regulatoria internacional donde los países buscan reducir su heterogeneidad en materia de medidas técnicas, hay un tema subyacente relacionado con la dirección en la que converge la regulación resultante. Esto es más relevante para los acuerdos que pretenden modificar las regulaciones nacionales de los países involucrados, como la armonización de reglas o la armonización de las evaluaciones de la conformidad. Pero también puede ser importante para otros esquemas, como los acuerdos de reconocimiento mutuo, que a veces incorporan requisitos mínimos esenciales y, por lo tanto, implican alguna modificación de la legislación nacional original.

Sobre este tema, hay algunas cuestiones conceptuales que pueden informar sobre posibles patrones de convergencia, y también algunas consideraciones prácticas. Empezamos por las cuestiones conceptuales. Se mencionó que los incentivos para que los países participen en la cooperación regulatoria internacional se derivan, principalmente, de las ganancias de bienestar relacionadas con el comercio que serían difíciles de lograr si las regulaciones nacionales respondieran únicamente a consideraciones internas (ver recuadro 4.2). En consecuencia, la decisión de cooperar y desviarse de la regulación establecida a nivel nacional depende del tamaño de las ganancias de bienestar derivadas de la reducción de los costos del comercio. Esto implica que el país participante del acuerdo con las ganancias potenciales más grandes del comercio puede tener más incentivos para desviarse de su regulación nacional que el país con las ganancias comerciales potenciales más bajas; así, el proceso de cooperación tendería a converger más cerca del segundo país.

Sobre la base de este marco, es razonable esperar, por ejemplo, que un proceso de cooperación regulatoria converja más cerca de los países del grupo que tienen más regulaciones, y también más cerca de los países más grandes. Para ver esto, vale la pena considerar un ejemplo.

Imagine un país «A» que aplica más regulaciones técnicas que el país «B» a un producto en particular. Será más fácil para los exportadores de «A» acceder al mercado de «B» que viceversa. Esto se debe a que las empresas de «A» ya tienen que cumplir con una multitud de requisitos nacionales, entonces exportar a «B» es una carga adicional menor. Por el contrario, con menos regulaciones nacionales en «B», es probable que a una empresa de este país le resulte más difícil actualizar su producto para el mercado del país «A». Este es el mismo razonamiento empleado en el capítulo 2 al introducir la medida de solapamiento regulatorio. En general, para el país con más regulaciones, el acceso al mercado con menos regulaciones ya es un proceso relativamente fácil y, por lo tanto, es posible que no se obtengan muchas más ganancias del comercio; en consecuencia, el incentivo para cambiar la regulación actual es bajo. Lo contrario sucede el caso del país con menos regulaciones que es probable que perciba ganancias importantes del comercio si modifica su regulación. En tal situación, es razonable esperar que el acuerdo regulatorio converja más cerca del país con más regulaciones.

Algo similar ocurre con respecto al tamaño de los países. Los países grandes suelen tener proporciones de comercio sobre PIB bajas, lo que significa que es probable que las consideraciones internas desempeñen un papel importante en relación con los costos del comercio asociados con tener diferentes regulaciones. Para estos países, las pérdidas de bienestar interno por cambiar la regulación actual pueden ser grandes en relación con las ganancias comerciales y, por lo tanto, estos países pueden estar menos dispuestos a cambiar sustancialmente sus regulaciones nacionales. Lo contrario puede ser cierto para los países pequeños que suelen tener proporciones de comercio sobre PIB altas. Para estos países, las ganancias comerciales asociadas con el cambio de la regulación pueden ser grandes y, por lo tanto, generalmente estarán más dispuestos a cooperar. En este caso, es más probable que el acuerdo regulatorio converja más cerca de las regulaciones del país más grande²⁷.

Estas predicciones teóricas son útiles, principalmente, para comprender

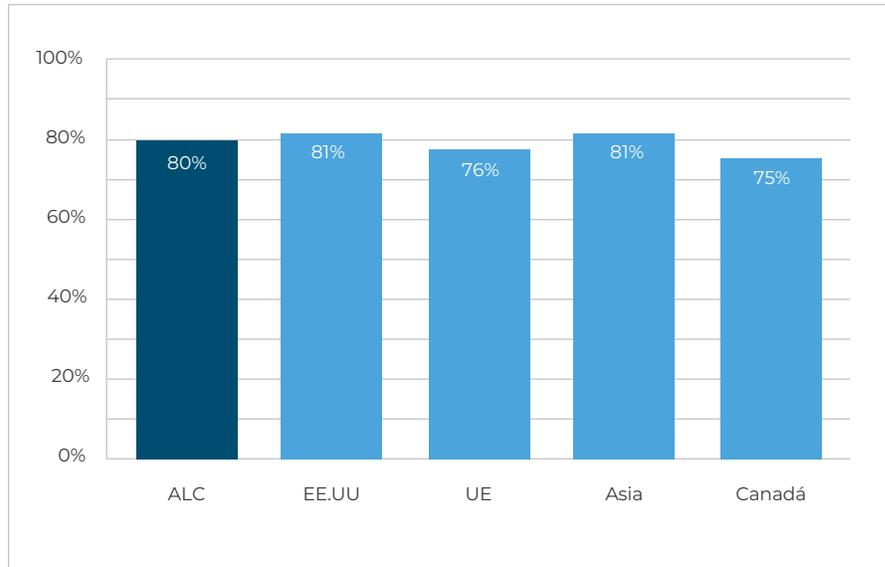
²⁷ La discusión de estas cuestiones conceptuales se basa en material de von Lampe, M., K. Deconinck y V. Bastien (2016).

algunas de las fuerzas detrás de las negociaciones de los acuerdos regulatorios, pero, si las negociaciones convergen de acuerdo con tales patrones o no, dependerá de las peculiaridades de cada caso.

Más allá de estas cuestiones conceptuales, hay un aspecto práctico que toda iniciativa de cooperación regulatoria que se emprenda en América Latina y el Caribe debería tener en cuenta: la dirección del proceso de convergencia no debe perder de vista la situación regulatoria fuera de América Latina. Llevar a cabo procesos de cooperación regulatoria dentro de la región o en subregiones sin mirar lo que sucede en el resto del mundo puede ser problemático. Después de todo, las empresas exportadoras de América Latina y el Caribe tienen un mercado potencial en la región, pero también en otras partes del globo. Hay ganancias potenciales al reducir las diferencias regulatorias con estos otros mercados también. Por ejemplo, como señalamos anteriormente, si las distancias regulatorias entre América Latina y el resto del mundo, en promedio, se redujeran a la mitad, la probabilidad de entrada al mercado mundial promedio aumentaría en un 143 %, y los flujos comerciales, en un 17 %.

Nuestra encuesta también confirma estas ganancias potenciales. Preguntamos en la encuesta si la empresa pensaba que un acuerdo de coordinación regulatoria podría ser útil para mejorar su participación exportadora en el mercado del país con el que se firma el acuerdo. Esta pregunta se hizo con respecto a un acuerdo de cooperación regulatoria entre el país de la empresa y otros países de América Latina y el Caribe, pero también por separado con Estados Unidos, la UE, Canadá y los países asiáticos. El gráfico 4.2 muestra los resultados. Alrededor del 80 % de las firmas indicaron que un acuerdo regulatorio con otros países latinoamericanos mejoraría su participación exportadora en esos mercados. De una forma similar, muchas empresas indicaron que acuerdos regulatorios con otras regiones también ayudarían a mejorar la participación exportadora en esos destinos (ver gráfico 4.2). Los resultados sugieren que no sería deseable reducir la heterogeneidad regulatoria dentro de la región si esto significara aumentar la heterogeneidad regulatoria con el resto del mundo. En otras palabras, los procesos de cooperación regulatoria de la región no deben llevarse a cabo en el vacío, aislados de los desarrollos regulatorios en el resto del mundo.

Figura 4.2 Un acuerdo de convergencia regulatoria con el mercado de destino mejoraría la participación exportadora



Fuente: Encuesta BID

Un principio general para que los países de América Latina y el Caribe participen en los procesos de cooperación regulatoria intrarregional es adoptar estándares internacionales en la mayor medida posible, como sugiere la OMC. La adopción de estándares internacionales puede limitar la probabilidad de alejarse del resto del mundo cuando se busca reducir la heterogeneidad regulatoria dentro de la región.

La firma de acuerdos de reconocimiento mutuo con otros países también puede ser una opción viable en combinación con acuerdos regulatorios dentro de la región para garantizar que estos últimos no conduzcan al aislamiento del resto del mundo. La UE, por ejemplo, tiene una larga historia de uso de acuerdos de reconocimiento mutuo con países no pertenecientes al bloque (Cernat, 2022). Estos acuerdos pueden ser una herramienta particularmente útil dada la imposibilidad de armonizar las reglas con múltiples regiones externas al mismo tiempo.

También existe una conexión entre ambos enfoques. Cuanto más se utilicen los estándares internacionales como guía para la cooperación regulatoria internacional dentro de América Latina, mayor será la posibilidad de establecer acuerdos de reconocimiento mutuo con terceras regiones, ya que es probable que las diferencias en las respectivas regulaciones sean menores.

5

¿Cómo
avanzar?

¿Barreras o facilitadores?

Hacia medidas técnicas compatibles con
el comercio en América Latina y el Caribe

Dados los beneficios de participar en mecanismos de cooperación regulatoria internacional, la pregunta es cómo avanzar. El recuadro 5.1 describe las principales etapas requeridas por el proceso. Los detalles de cada etapa se presentan abajo.

Recuadro 5.1 Hoja de ruta para la cooperación regulatoria internacional



1. Identificación de países que son candidatos potenciales para la cooperación regulatoria. Para que el proceso de convergencia regulatoria se lleve a cabo, es fundamental que exista un marcado interés de los países por acercar sus esquemas regulatorios. Aunque no sea necesario, los países que estarán involucrados en el proceso de cooperación pueden tener alguna afinidad desde el punto de vista de tener grandes flujos comerciales, ser parte de un acuerdo de integración (área de libre comercio, unión aduanera, mercado común) o compartir otro esquema que proporcione un marco legal para acercar los marcos regulatorios.

También puede darse el caso de que los países candidatos tengan bajos flujos comerciales, precisamente porque las diferencias regulatorias existentes han impedido el crecimiento o la realización del comercio, lo cual puede ser la motivación que lleve a la cooperación regulatoria.

2. Selección de sectores de interés para la cooperación regulatoria en los que se centrarán las negociaciones. Un aspecto fundamental que debe tenerse en cuenta al emprender un proceso de cooperación regulatoria es la definición del sector o los sectores de interés. La cooperación regulatoria rara vez se busca en todos los sectores simultáneamente, puesto que tal proceso puede ser extremadamente complejo. Hay que recordar que la sustancia de las negociaciones en torno a las medidas técnicas puede ser bastante compleja, por lo que estas deben involucrar la participación directa de las agencias gubernamentales correspondientes, que, dependiendo del bien, pueden ser agencias de control sanitario y fitosanitario, autoridades de salud, ministerios de Agricultura, ministerios de Pesca y Acuicultura, ministerios de Minas y Energía, ministerios de Industria y Comercio, o ministerios del Medioambiente, entre otros. Sería difícil llevar a cabo negociaciones simultáneas que involucren a todas estas autoridades al mismo tiempo. Centrarse en uno o unos pocos sectores es fundamental para poder avanzar.

En esta etapa se puede realizar una encuesta para determinar el interés de diferentes actores de los países (autoridades, sector privado) por simplificar la regulación en determinados sectores. Por ejemplo, los sectores/productos con altas tasas de rechazo en la frontera por no cumplir con las evaluaciones de la conformidad pueden ser buenos candidatos. La encuesta se puede complementar con un foro con las autoridades y el sector privado para

identificar o validar mediante grupos focales el deseo de avanzar en sectores específicos.

Una vez identificado el sector con posibilidades de cooperación regulatoria, habrá más claridad sobre las autoridades competentes que deben involucrarse de lleno en el proceso. Estas autoridades son las que deben invertir en las negociaciones y sentirse satisfechas de que la convergencia regulatoria permita garantizar los objetivos legítimos de sus regulaciones nacionales originales.

3. Análisis de la regulación vigente. Una vez definidos el sector y las autoridades competentes, se debe estudiar el esquema regulatorio que se aplica actualmente en los países.

Después de recopilar la información sobre la regulación aplicada en cada país, se debe realizar un análisis para identificar patrones comunes, similitudes, diferencias de requisitos, de procedimientos de evaluación de la conformidad e incluso de la vigilancia del mercado. El objetivo de esta etapa es echar luz sobre las similitudes y las diferencias entre las regulaciones existentes, e identificar el nivel de solapamiento regulatorio que existe. La comparación debería conducir a la construcción de índices de solapamiento regulatorio, similares a los presentados en el capítulo 2, pero a un nivel mucho más detallado.

En esta etapa, es importante involucrar al sector privado para tener una mejor idea de lo que está sucediendo en el terreno con respecto al cumplimiento de las reglas e identificar las partes de la regulación que tienen los efectos más adversos sobre los flujos comerciales entre los países. Sobre la base de estos diferentes bloques de información, el proceso debe conducir a una imagen clara de las diferencias y las similitudes entre las regulaciones de los países y una posible identificación de qué partes de las regulaciones deben priorizarse, si es necesario, para elaborar el acuerdo de cooperación.

4. Determinar el tipo de cooperación regulatoria. En esta etapa, las partes negociadoras deberán elegir el esquema de coordinación que consideren más adecuado para garantizar que el producto comercializado es seguro y/o de calidad adecuada. Teniendo en cuenta que existen diferentes formas de lograr la coordinación regulatoria (ver capítulo 4), esta

etapa implica sopesar las ventajas y desventajas de cada esquema potencial y elegir el que tenga mayor consenso.

Como se indicó en la sección de estudios de casos, la decisión sobre el esquema de coordinación también debe considerar las diferencias en las capacidades y los niveles de acreditación internacional de las agencias reguladoras involucradas. En este punto, las negociaciones pueden decidir que para avanzar con un esquema particular de coordinación también es necesario mejorar algunas partes del sistema regulatorio de un país o grupo de países. Los compromisos para esto podrán trabajarse en paralelo al acuerdo.

5. Redacción del acuerdo de cooperación regulatoria. Una vez elegido el esquema de coordinación, se debe redactar el acuerdo. El acuerdo debe basarse en un marco legal que otorgue a las autoridades la potestad de regular el sector elegido con una estructura definida para asegurar que su alcance y aplicación sean viables.

Asimismo, el acuerdo debe incorporar un mecanismo de seguimiento, como un comité que brinde certeza respecto de su aplicación, orientación y el abordaje de posibles inconvenientes en su implementación. También debe contener una disposición clara que establezca revisiones periódicas y la posibilidad de actualización si es necesario. Finalmente, el acuerdo debe ser notificado por al menos uno de los países al Comité OTC de la OMC (Art. 10.7) o al Comité MSF de la OMC (Art. 7).

Todo el proceso puede ser exigente. Algunos países pueden necesitar asistencia de la comunidad internacional para reducir los costos institucionales relacionados con las negociaciones, con apoyo técnico y financiero a lo largo de las diferentes etapas.

Algunos países también pueden necesitar apoyo técnico y financiero dirigido a diferentes componentes de su sistema regulatorio, incluidos los organismos reguladores, de metrología, los laboratorios, los de acreditación y certificación, entre otros, con el fin de elevar el nivel del sistema regulatorio y poder cumplir con lo negociado.



Apéndice A: Bases de datos y fuentes

¿Barreras o facilitadores?

Hacia medidas técnicas compatibles con
el comercio en América Latina y el Caribe

El análisis de medidas técnicas es un desafío. Al igual que otras medidas no arancelarias (MNA), las medidas técnicas no son fáciles de observar, como es el caso de los aranceles. No existe una base de datos perfecta para las MNA. Cada base de datos tiene sus propias ventajas y limitaciones. En lugar de usar una sola base de datos de MNA, en este informe usamos varias, según el problema particular que queramos abordar.

Para calcular la prevalencia y la evolución de las medidas técnicas en ALC, empleamos una base de datos de MNA del Vienna Institute for International Economic Studies. Los datos se basan en la información de las medidas notificadas a la OMC desde el Portal Integrado de Inteligencia Comercial (I-TIP), pero esta información se limpia y se mejora significativamente, incluso mediante la imputación de códigos de productos faltantes (ver Ghodsi, et al., 2017). Los autores producen una estructura de panel en la que cada medida MSF y OTC se asigna claramente a los productos de acuerdo con el Sistema Armonizado (SA).

Para calcular la distancia regulatoria entre países, empleamos una base de datos de MNA recopilados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Esta base de datos tiene la ventaja de agrupar las variaciones casi ilimitadas de las MNA en 178 categorías distintas. Se trata de la clasificación UNCTAD-MAST, que hace que sea mucho más fácil comparar las regulaciones entre países.

La base de datos de comercio internacional es la BACI International Trade Database del CEPII, y la base de datos sobre aranceles combina datos de Teti (2020) y del Trade Analysis Information System (TRAINS). También utilizamos datos de la UNCTAD sobre los equivalentes ad valorem de las medidas no arancelarias.

B

Apéndice B: Cálculo de distancias regulatorias

¿Barreras o facilitadores?

Hacia medidas técnicas compatibles con
el comercio en América Latina y el Caribe

Medir la distancia entre países en términos de medidas técnicas es una tarea compleja. Cualquier producto individual podría tener muchas regulaciones diferentes que podrían ser muy disímiles de un país a otro. Comparar todas estas medidas para un solo producto puede ser una tarea muy ardua. Una forma de simplificarla es aprovechar la clasificación UNCTAD-MAST, mencionada en el apéndice A.

Cadot et al. (2015) emplean la clasificación UNCTAD-MAST con el propósito de derivar una metodología para medir la distancia en términos de medidas técnicas, denominada distancia en estructuras regulatorias o, simplemente, distancia regulatoria. La metodología es la siguiente: considere N_{ijmkt} como una variable ficticia o *dummy* igual a 1 si el país i aplica la medida técnica m a las importaciones del producto k del país j en el año t . De manera similar, N_{jimkt} es una variable *dummy* que equivale a 1 si el país j aplica la medida técnica m a las importaciones del producto k del país i en el año t . La distancia regulatoria entre los países i y j , para la medida m en el producto k viene dada por el valor absoluto de la diferencia:

$$R_{ijmkt} = \text{abs} (N_{ijmkt} - N_{jimkt})$$

Si ambos países aplican la misma medida, la distancia regulatoria es 0; si no, la ecuación da como resultado 1. Para analizar los patrones regulatorios, la distancia regulatoria se agrega en función de las medidas. En consecuencia, la distancia regulatoria entre los países i y j en el producto k en un año determinado es:

$$R_{ijkt} = \frac{\sum_m \text{abs} (N_{ijmkt} - N_{jimkt})}{M}$$

En otras palabras, la distancia regulatoria entre los países i y j en el producto k (R_{ijmkt}), es la suma de todas las distancias regulatorias sobre todas las medidas m , dividida por la cantidad total de medidas (M) impuestas por ambos países (sin doble contabilización). De manera análoga, la distancia regulatoria general entre los países i y j puede calcularse como la distancia regulatoria promedio entre todos los productos. Empleamos esta metodología para medir la distancia regulatoria de las medidas técnicas entre cada par de países de ALC y también entre ALC y otras regiones.

Hay que tomar en cuenta que, si las medidas técnicas entre los países i y j son

las mismas (en este caso, el índice de distancia regulatoria es igual a cero), podemos decir que los productores del país *i* no encontrarán una carga adicional para exportar al país *j* y viceversa. Sin embargo, si las medidas técnicas son diferentes, los exportadores enfrentarán cargas adicionales.

Cuando las medidas técnicas son diferentes y los exportadores enfrentan cargas adicionales, también es importante entender que salvar la distancia entre los países *i* y *j* no es igualmente difícil para los dos países. Intuitivamente, si el país *i* aplica más medidas técnicas que el país *j*, puede ser más fácil para los exportadores de *i* acceder al mercado de *j* que viceversa. Dado que los exportadores de *i* tienen que cumplir con una multitud de requisitos nacionales, exportar a *j* puede ser una carga adicional menor. Por el contrario, con menos regulaciones nacionales en *j*, es probable que a un productor de este país le resulte más difícil adaptar su producto para el mercado del país *i*.

Este tema, relacionado con la «dificultad» para cerrar la brecha entre las regulaciones, puede ser examinado por una segunda medida, llamada medida de solapamiento regulatorio, que es la proporción de las medidas técnicas del país *i* que ya existen en el país *j* (y viceversa). Más específicamente, el solapamiento regulatorio se calcula de la siguiente manera:

$$R_{ijkt} = \frac{\sum_m (N_{ijmkt} \times N_{jimkt})}{M}$$

Donde *M* ahora es la cantidad total de medidas impuestas por el país importador *i* (al calcular el solapamiento regulatorio que enfrentan los exportadores del país *j*), o la cantidad total de medidas impuestas por el país importador *j* (al calcular el solapamiento regulatorio que enfrentan los exportadores del país *i*). A diferencia de la medida de distancia regulatoria presentada anteriormente, la medida de superposición o solapamiento regulatorio es asimétrica.

Para calcular la distancia regulatoria y las medidas de solapamiento empleamos la base de datos UNCTAD-MAST. Para cada uno de los casi 6000 productos del Sistema Armonizado (a nivel de 6 dígitos), los datos de UNCTAD-MAST muestran cuáles de las 178 medidas no arancelarias aplica cada país. De estas 178 medidas no arancelarias, utilizaremos el subconjunto correspondiente a las medidas MSF y OTC (48 medidas en total). La base de datos está disponible desde 2009 hasta 2019.



Apéndice C: Estimación del impacto de la heterogeneidad regulatoria sobre el comercio internacional

¿Barreras o facilitadores?

Hacia medidas técnicas compatibles con
el comercio en América Latina y el Caribe

El análisis sigue a Lombini (2021) al utilizar el modelo empírico del comercio internacional —la ecuación gravitacional— para analizar el impacto de la distancia regulatoria entre dos países sobre el comercio internacional. En particular, nuestra especificación base es una ecuación gravitacional estándar de la siguiente forma:

$$M_{ijkt} = \exp[\beta_1 \cdot \ln(1 + R_{ijkt}) + \beta_2 \cdot \ln(1 + \text{tar}_{ijkt}) + \beta_3 \cdot \ln(d_{ij}) + \bar{Z}_{ij} \cdot \gamma + \theta_{ikt} + \theta_{jkt}] * \varepsilon_{ijkt}$$

donde M_{ijkt} representa las importaciones (en volumen) del país i desde el país j del bien k (a nivel de 6 dígitos del SA) en el año t ; R_{ijkt} es la distancia regulatoria entre los países i y j en el producto k en el año t , tal como se define en el apéndice B; tar_{ijkt} es la tasa arancelaria de importación que el país i aplica al producto k del país j en el año t ; d_{ij} es la distancia física entre los dos países, Z_{ij} es un vector que incluye los componentes usuales del costo comercial diádico: idioma común, contigüidad y lazos coloniales. Finalmente, θ_{ikt} y θ_{jkt} son efectos fijos por país-industria-año que controlan por los términos de resistencia multilateral (Hummels, 2001; Feenstra, 2016)²⁷.

Para tomar en cuenta la presencia de flujos comerciales con valor cero, normalmente se utiliza un estimador de pseudo-máxima verosimilitud de Poisson (PPML) en la estimación de la ecuación gravitacional. Seguimos la misma práctica en este análisis. También nos interesa evaluar el efecto de la distancia regulatoria sobre la probabilidad de que ocurra comercio entre los países (el margen extensivo). En consecuencia, además de utilizar el estimador PPML, también estimamos un modelo de probabilidad lineal donde M_{ijkt} es una variable dummy que es igual a uno si el comercio es positivo.

Como se menciona en el apéndice A, los datos sobre las importaciones bilaterales (volúmenes) provienen del CEPII, los datos sobre los aranceles provienen de la base de datos TRAINS y los datos para calcular las distancias

²⁷ Una especificación alternativa de la ecuación gravitacional incluye un efecto fijo de par de países para absorber la distancia y otros costos de comercio bilaterales invariantes en el tiempo (Egger y Nigai, 2015; Agnosteva et al., 2014). Mantenemos explícitamente estas variables de costos de comercio bilaterales en el modelo (es decir, no usamos el efecto fijo del par de países) ya que queremos explorar los efectos de la interacción entre algunos de los componentes de estos costos del comercio diádicos y la distancia regulatoria. En particular, examinamos si compartir un idioma común afecta el impacto comercial de la distancia regulatoria.

regulatorias provienen de la UNCTAD. El cálculo de la distancia regulatoria se explica en el apéndice B. El análisis se aplica a 89 países, incluidos 17 países de ALC, para el período 2016-2020. En todos los modelos empleamos valores rezagados de las variables distancia regulatoria y aranceles. Los resultados empíricos de las estimaciones se presentan en los cuadros C.1-C.3.

Recuadro C.1 Impacto de la distancia regulatoria en el comercio

	PROBABILIDAD DE ENTRADA (1)	VOLUMEN DE IMPORTACIÓN (2)
Distancia regulatoria	-0,1189*** (0,0001)	-0,3455*** (0,0985)
Arancel	-0,0442*** (0,0003)	-1,6520*** (0,2412)
Distancia (física)	-0,0512*** (0,0001)	-1,2321*** (0,0344)
Idioma común	0,0089*** (0,0001)	0,4035*** (0,0496)
Contigüidad	0,0533*** (0,0001)	0,9101*** (0,0522)
Lazos coloniales	-0,0011*** (0,0001)	0,7794*** (0,1447)
EFFECTO FIJO IMPORTADOR-SECTOR-AÑO	✓	✓
EFFECTO FIJO EXPORTADOR-SECTOR-AÑO	✓	✓
R²	0,542	0,951
OBSERVACIONES	86.961.391	33.446.214

Nota: Cada columna presenta los resultados de una regresión durante el período 2016-2020. La variable dependiente de la columna (1) es una variable dummy que es igual a 1 si hay comercio entre el país *i* y el país *j* en el bien *k* en el año *t*, y cero en caso contrario. La variable dependiente de la columna (2) es el volumen de las importaciones del país *i* desde el país *j* del bien *k* en el año *t*, donde el valor es igual a cero cuando no hay comercio. La principal variable explicativa es la distancia regulatoria entre los países *i* y *j* en el año *t* (en logaritmos). Otros controles incluyen el arancel aplicado que el país *i* impone a las importaciones del bien *k* desde el país *j* en el año *t* (en logaritmos); la distancia entre los países *i* y *j* (en logaritmos), y variables dummy para idioma común, contigüidad y lazos coloniales. Los controles adicionales son efectos fijos para importador-sector-año y para exportador-sector-año. Los errores estándar robustos se muestran entre paréntesis. El modelo de la columna (1) se estima utilizando un modelo de probabilidad lineal, mientras que el modelo de (2) utiliza un estimador de pseudo-máxima verosimilitud de Poisson (PPML). Ambos modelos descartan observaciones debido a singletons (conjuntos unitarios) o separadas por un efecto fijo. El número de observaciones descartadas es mayor en la estimación PPML. ***, **, y *: significativo al 1 %, 5 %, y 10 %, respectivamente.

Recuadro C.2 Impacto de la distancia regulatoria en el comercio bilateral, por sectores

	PROBABILIDAD DE ENTRADA (1)	VOLUMEN DE IMPORTACIÓN (2)
Distancia regulatoria, agricultura	-0,1552*** (0,0004)	-2,1435*** (0,1599)
Distancia regulatoria, minería	-0,0627*** (0,0006)	0,0888 (0,1743)
Distancia regulatoria, manufacturas	-0,1188*** (0,0001)	-0,5820*** (0,0456)
Arancel	-0,0395*** (0,0002)	-1,3857** (0,2330)
Distancia (física)	-0,0507*** (0,0001)	-1,2224*** (0,0341)
Contigüidad	0,0537*** (0,0001)	0,9111*** (0,0516)
Lazos coloniales	-0,0010*** (0,0001)	0,7859*** (0,1433)
EFFECTO FIJO IMPORTADOR-SECTOR-AÑO	✓	✓
EFFECTO FIJO EXPORTADOR-SECTOR-AÑO	✓	✓
R ²	0,542	0,951
OBSERVACIONES	86.961.391	33.446.214

Nota: Cada columna presenta los resultados de una regresión durante el período 2016-2020. La variable dependiente de la columna (1) es una variable dummy que es igual a 1 si hay comercio entre el país *i* y el país *j* en el bien *k* en el año *t*, y cero en caso contrario. La variable dependiente de la columna (2) es el volumen de las importaciones del país *i* desde el país *j* del bien *k* en el año *t*, donde el valor es igual a cero cuando no hay comercio. La principal variable explicativa es la distancia regulatoria entre los países *i* y *j* en el bien *k* en el año *t* (en logaritmos). Otros controles incluyen el arancel aplicado que el país *i* impone a las importaciones del bien *k* desde el país *j* en el año *t* (en logaritmos); la distancia entre los países *i* y *j* (en logaritmos), y variables dummy para idioma común, contigüidad y lazos coloniales. Los controles adicionales son efectos fijos para importador-sector-año y para exportador-sector-año. Los errores estándar robustos se muestran entre paréntesis. El modelo de la columna (1) se estima utilizando un modelo de probabilidad lineal, mientras que el modelo de (2) utiliza un estimador de pseudo-máxima verosimilitud de Poisson (PPML). Ambos modelos descartan observaciones debido a singletons (conjuntos unitarios) o separadas por un efecto fijo. El número de observaciones descartadas es mayor en la estimación PPML.

***, **, y *: significativo al 1 %, 5 %, y 10 %, respectivamente.

Recuadro C.3 Distancia regulatoria e idioma común

	PROBABILIDAD DE ENTRADA (1)	VOLUMEN DE IMPORTACIÓN (2)
Distancia regulatoria	-0,1253*** (0,0001)	-0,3621** (0,1018)
Distancia regulatoria x idioma común	0,0556*** (0,0002)	0,1067 (0,1372)
Arancel	-0,0429*** (0,0002)	-1,6534*** (0,2404)
Distancia (física)	-0,0509*** (0,0001)	-1,2308** (0,0346)
Idioma común	-0,0145*** (0,0001)	0,3645*** (0,0475)
Contigüidad	0,0557** (0,0001)	0,9126*** (0,0529)
Lazos coloniales	-0,0003* (0,0001)	0,7816*** (0,1449)
EFFECTO FIJO IMPORTADOR-SECTOR-AÑO	✓	✓
EFFECTO FIJO EXPORTADOR-SECTOR-AÑO	✓	✓
R ²	0,542	0,951
OBSERVACIONES	86.961.391	33.446.214

Nota: Cada columna presenta los resultados de una regresión durante el período 2016-2020. La variable dependiente de la columna (1) es una variable dummy que es igual a 1 si hay comercio entre el país *i* y el país *j* en el bien *k* en el año *t*, y cero en caso contrario. La variable dependiente de la columna (2) es el volumen de las importaciones del país *i* desde el país *j* del bien *k* en el año *t*, donde el valor es igual a cero cuando no hay comercio. La principal variable explicativa es la distancia regulatoria entre los países *i* y *j* en el bien *k* en el año *t* (en logaritmos) y su interacción con la dummy de idioma común. Otros controles incluyen el arancel aplicado que el país *i* impone a las importaciones del bien *k* desde el país *j* en el año *t* (en logaritmos); la distancia entre los países *i* y *j* (en logaritmos), y variables dummy para idioma común, contigüidad y lazos coloniales. Los controles adicionales son efectos fijos para importador-sector-año y para exportador-sector-año. Los errores estándar robustos se muestran entre paréntesis. El modelo de la columna (1) se estima utilizando un modelo de probabilidad lineal, mientras que el modelo de (2) utiliza un estimador de pseudo-máxima verosimilitud de Poisson (PPML). Ambos modelos descartan observaciones debido a singletons (conjuntos unitarios) o separadas por un efecto fijo. El número de observaciones descartadas es mayor en la estimación PPML.

***, **, y *: significativo al 1 %, 5 %, y 10 %, respectivamente.

D

Apéndice D: Encuesta del BID sobre medidas técnicas y comercio internacional

¿Barreras o facilitadores?

Hacia medidas técnicas compatibles con
el comercio en América Latina y el Caribe

Ha habido esfuerzos anteriores para identificar los impactos comerciales de las medidas técnicas utilizando encuestas de empresas. Por ejemplo, la OCDE realizó una encuesta de 55 empresas en los EE. UU., Japón, el Reino Unido y Alemania para evaluar hasta qué punto las medidas técnicas y los procedimientos de evaluación de la conformidad restringen el comercio internacional. La encuesta se centró en tres sectores: equipos de telecomunicaciones, productos lácteos y componentes automotrices (Spencer y Loader, 2000).

Otro ejemplo fue una encuesta del Banco Mundial diseñada para explorar cómo las medidas técnicas vigentes en los países industrializados afectaron las oportunidades de exportación de los países en desarrollo (Wilson y Otsuki, 2003). La encuesta incluyó 689 empresas de 17 países en desarrollo (incluidos 4 países de ALC: Argentina, Chile, Honduras y Panamá), con un promedio de 40 empresas por país.

La encuesta del BID es una encuesta no probabilística que cubre a 259 encuestados de 16 países de América Latina y el Caribe (Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Paraguay, El Salvador, Trinidad y Tobago, y Uruguay).

La encuesta se realizó en línea, en inglés, español y portugués, entre el 29 de julio y el 13 de septiembre de 2022. Para calificar para la encuesta, los encuestados debían ser una persona con conocimiento de las estrategias comerciales de la empresa, particularmente en producción y en las transacciones relacionadas con el comercio internacional de la empresa. La encuesta se basó en lo que se denomina un «muestreo por conveniencia». La muestra se construyó a partir de una lista de correos electrónicos creada con bases de datos públicas de firmas exportadoras en países de América Latina y el Caribe. Al igual que con las demás encuestas mencionadas anteriormente, el tamaño de la muestra hace inviable establecer resultados que sean representativos de la población de empresas exportadoras en los países cubiertos. Los resultados son más bien «indicativos» de las barreras comerciales que enfrentan las empresas de la región con respecto a las medidas técnicas.

Referencias

¿Barreras o facilitadores?

Hacia medidas técnicas compatibles con el comercio en América Latina y el Caribe

Agnosteva, D., Anderson, J. E. y Yotov, Y. V. (2014). «Intra-National Trade Costs: Measures and Aggregation», Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 19872.

Baller, S. (2007). «Trade effects of regional standards liberalization: A heterogeneous firms approach», Policy Research Working Paper, No. 4124. World Bank, Washington DC.

Blyde, J., (2023). «Your assessment is welcome here: the trade impacts of mutual recognition agreements», Applied Economics Letters, 30:6, pp 796-802.

Cadot, O., Asprilla, A., Gourdon, J., Knebel, C., y Peters, R. (2015). «Deep regional integration and non-tariff measures: A methodology for data analysis», Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series No. 69, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

Cadot, O., y Gourdon, J. (2016). «Non-tariff measures, preferential trade agreements, and prices: new Evidence», Review of World Economics, 152(2), 227- 249.

Cadot, O., Gourdon, J., y Van Tongeren, F. (2018). «Estimating Ad Valorem Equivalents of Non-Tariff Measures: Combining Price-Based and Quantity-Based Approaches», OECD Trade Policy Papers, No. 215, OECD Publishing, París.

Cernat, Lucian (2022). «How Important are Mutual Recognition Agreements for Trade Facilitation?», ECIPE Policy brief, No 10/2022.

Crivelli, P., y Groeschl, J. (2016). «The Impact of Sanitary and Phytosanitary Measures on Market Entry and Trade Flows», The World Economy. Volume 39, 3, pp 444-473.

Correia de Brito, A., Kauffmann, C. y Pelkmans, J. (2016). «The contribution of mutual recognition to international regulatory co-operation”, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 2, OECD Publishing, París.

Dolabella, M., (2020). «Bilateral effects of non-tariff measures on international trade: Volume-based panel estimates», International Trade Series 155, ECLAC, United Nations.

Egger, P. y Nigai, S. (2015). «Structural Gravity with Dummies Only: Constrained ANOVA-Type Estimation of Gravity Models». Journal of International Economics 97[1], 86-99.

Espitia, A., Pardo, S., Piermartini, R., y Rocha, N. (2020). Technical barriers to trade. In Handbook of Deep Trade Agreements, pages 343–366. The World Bank.

Feenstra, R. C. (2016). Advanced International Trade: Theory and Evidence, 2nd Princeton: Princeton University Press.

Fernandes, A.M., Lefebvre, K., y Rocha, N. (2021). «Heterogeneous Impacts of SPS and TBT Regulations: Firm-Level Evidence from Deep Trade Agreements». Policy Research Working Paper; No. 9700. World Bank, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/35770> License: CC BY 3.0 IGO.

Fliess, B., Gonzales, F., Kim, F., y Schonfeld, R. (2010). «The Use of International Standards in Technical Regulation». OECD Trade Policy Papers, No. 102, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmbjgkz1tzp-en>.

Franssen, L., y Solleder, O. (2016). «How do NTMs Affect Countries' Participation in International Value Chains?». ITC Working Paper WP-05-2016E. <http://www.intracen.org/SMEOutlook/ITC-WPS/>.

Ghodsí, M., Grübler, J., Reiter, O., y Stehrer, R. (2017). «The evolution of non-tariff measures and their diverse effects on trade». Research Report 419. The Vienna Institute for International Economic Studies.

González, A. (2023). «Ironing out diverging standards. One reason for business to support the WTO». Trade Thoughts, from Geneva. WTO Blog. World Trade Organization, 21 de marzo de 2023.

Hummels, D. (2001). «Toward a Geography of Trade Costs», documento inédito.

Inui, T., K. Ikeuchi, A. Obashi y Yang, Q. (2021). «The impact of regulatory distance from global standards on a country's centrality in global value chains». International Economics (IF).

Kee, H.L., y Nicita, A. (2022). «Trade fraud and non-tariff measures». Journal of International Economics, Volume 139.

Korwatanasakul, U. y Baek, Y. (2020). «The Effect of Non-Tariff Measures on Global Value Chain Participation». Global Economic Review, DOI: 10.1080/1226508X.2020.1862694.

Lombini, A. (2021). «The impact of regulatory heterogeneity on global value chain-related trade». IRENE Working Paper 21-08.

Monge-González, R. (2022). «Convergencia regulatoria en Centroamérica: El caso de los registros sanitarios de alimentos y bebidas procesados». Documento inédito. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

Nabeshima, K., y Obashi, A. (2021). «Impact of Regulatory Burdens on International Trade». Journal of the Japanese and International Economies.

Rebolledo, A. (2022). «Convergencia regulatoria en América Latina y el Caribe. Alianza del Pacífico, Caso Cosméticos». Documento inédito. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

Reyes, J. (2011). «International Harmonization of Product Standards and Firm Heterogeneity in International Trade». Policy Research Working Paper; no. WPS 5677. World Bank, Washington, DC.

Schwarzer, J. (2017). Non-Tariff Measures and the Extensive Margin of Trade: The Case of Swiss Exports. Tesis doctoral, University of St. Gallen.

Spencer, H. y Loader, R. J. (2000). «An assessment of the costs for international trade in meeting regulatory requirements». Working Party of the Trade Committee. TD/TC/WP(99)8/FINAL. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Teti, F. A. (2020). «30 years of trade policy: Evidence from 5.7 billion tariffs», ifo Working Paper No 334.

UNCTAD (2010). Non-tariff Measures: Evidence from Selected Developing Countries and Future Research Agenda. Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

Vaillant, M. (2022). «Buenas Prácticas de Fabricación y Procedimientos MERCOSUR de Evaluación de la Conformidad: productos farmacéuticos y productos médicos». Documento inédito. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

von Lampe, M., Deconinck, K. y Bastien, V. (2016). «Trade-Related International Regulatory Co-operation: A Theoretical Framework», OECD Trade Policy Papers, No. 195, OECD Publishing, París.

Wilson, J., y Otsuki, T. (2003). «Standards and Technical Regulations and Firm's Ability to Export: New Evidence from World Bank Technical Barriers to Trade Survey». World Bank (mimeo), Washington, DC.

