

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

TN/MA/W/4/Add.1  
4 de marzo de 2003

(03-1241)

Grupo de Negociaciones sobre el Acceso a los Mercados

Original: inglés

## ALCANCE DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE OBSTÁCULOS NO ARANCELARIOS

### Modalidades

*Comunicación de Nueva Zelanda*

### Addendum

Se ha recibido de la Misión Permanente de Nueva Zelanda la siguiente comunicación, de fecha 17 de febrero de 2003.

### Introducción

1. En propuestas recientes, incluidas las de Nueva Zelanda y los Estados Unidos, se subraya la tendencia hacia un entorno comercial mundial desprovisto de aranceles. Por consiguiente, el Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados debe lograr resultados sustantivos en relación con los obstáculos no arancelarios para mejorar el acceso a los mercados, de una forma que sea significativa para las empresas y contribuya al crecimiento económico sostenible de todas las economías.
2. El Grupo encuentra dificultades para determinar cómo dar forma a una negociación viable sobre los obstáculos no arancelarios con la que se consigan esos resultados:
  - En la comunicación anterior de Nueva Zelanda (TN/MA/W/4) se señaló a la atención el amplio alcance que podía tener tal negociación. En el estudio de la OCDE sobre los obstáculos no arancelarios, se hace referencia a más de 7.500 alegaciones o reclamaciones que proporcionan información sobre la existencia de obstáculos no arancelarios (TD/TC/WP(2002)3), sobre la base de los informes anuales sobre el comercio de la Unión Europea, el Japón y los Estados Unidos, así como de otros estudios.
  - La notificación de Nueva Zelanda sobre los obstáculos no arancelarios, presentada el 5 de febrero de 2003, también ilustra la magnitud de tales obstáculos.
3. Es probable que se pueda afirmar que al menos algunas disposiciones en vigor de la OMC se refieren a una proporción significativa de esos obstáculos.
4. Por lo tanto, una cuestión que se plantea a este Grupo es la de la forma en que cabe tratar tales medidas. Pueden ser compatibles o no con la OMC, pero eso sólo se puede determinar claramente mediante el sistema de solución de diferencias. Dudamos de que los Miembros que mantengan medidas de las que se pueda afirmar que son objeto de las disposiciones en vigor de la OMC se sumen a un consenso en esta negociación para acordar que dichas medidas son incompatibles con la OMC.

5. A este respecto, cabe recordar el mandato de los Ministros, que consiste en "reducir o, según proceda, eliminar ... los obstáculos no arancelarios, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo". Evidentemente, la naturaleza jurídica de un obstáculo no arancelario es algo que cabe considerar en una organización basada en normas como la OMC, pero no es el factor determinante del mandato. Por analogía con los aranceles, que son, indudablemente, medidas jurídicas de la OMC, el mandato del Grupo de Negociación consiste simplemente en reducir o eliminar los efectos de los obstáculos no arancelarios.

6. Por otra parte, muchos obstáculos no arancelarios están vinculados a objetivos legítimos de política general, por ejemplo la salud, la seguridad o la protección medioambiental, y es posible que se apliquen por motivos regulatorios válidos. Por lo tanto, no es factible reducir o eliminar simplemente una proporción arbitraria de tales medidas. No obstante, considerando el mandato ministerial, los negociadores tampoco pueden evitar abordarlas. Algunas de estas medidas imponen costos innecesarios a las empresas y a los consumidores o distorsionan el comercio. Éste es especialmente el caso en el que las diferencias o la variación, por ejemplo en las normas obligatorias de productos (es decir, los reglamentos técnicos) y los procedimientos para evaluar el cumplimiento de dichos reglamentos (es decir, la evaluación de la conformidad), entre los principales mercados mundiales imponen por sí mismas costos significativos a las empresas. De conformidad con el mandato, el Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados ha de buscar formas eficaces para reducir o eliminar los obstáculos no arancelarios que causan dichos costos.

7. Nueva Zelandia señala que el Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados debe examinar varias formas de progresar. En el presente documento, se proponen algunos enfoques posibles, como contribución al desarrollo de modalidades para la negociación acerca de los obstáculos no arancelarios, sobre las que se ha de lograr un acuerdo para el 31 de mayo de 2003.

#### **Modalidades: enfoques posibles**

8. Una forma sería reservar medidas para la **solución de diferencias**, lo cual puede ser necesario en algunos casos, aunque es evidente que de este modo no se cumpliría el mandato.

9. Un segundo enfoque reflejaría el hecho de que algunos ámbitos ya están abarcados por **otras partes del mandato de Doha**, por ejemplo, los trabajos en curso sobre la facilitación del comercio en el Consejo del Comercio de Mercancías (CCM). El mandato del Consejo hasta Cancún consiste en examinar y, según proceda, mejorar y aclarar artículos pertinentes del GATT. Las negociaciones sobre la facilitación del comercio se entablarán en Cancún sobre la base de una decisión, por consenso explícito, sobre las modalidades para las mismas. La importancia de progresos sustantivos en estos trabajos sobre la facilitación del comercio es evidente, teniendo en cuenta las recientes notificaciones de obstáculos no arancelarios, por parte de Nueva Zelandia y otros participantes, que ponen de manifiesto que los procedimientos aduaneros y de importación se encuentran entre los obstáculos no arancelarios más frecuentemente mencionados. Por consiguiente, el Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados ha de seguir de cerca los progresos de los trabajos sobre la facilitación del comercio en el CCM.

10. Otro enfoque para ocuparse de los obstáculos no arancelarios, que figura en la comunicación anterior de Nueva Zelandia, podrían ser las **peticiones/ofertas bilaterales**. Creemos que las peticiones/ofertas pueden ser necesarias como mecanismo de emergencia de algunas medidas. No obstante, Nueva Zelandia advierte que no se haga de las peticiones/ofertas la modalidad principal para los obstáculos no arancelarios. Considerando el gran número de Miembros de la OMC, la posibilidad de una cantidad enorme de obstáculos no arancelarios, como se señaló anteriormente, y la complejidad de cada caso, es probable que, con un enfoque basado meramente en el grupo de negociaciones bilaterales de peticiones/ofertas, se lograsen resultados relativamente limitados, lo cual implicaría un cumplimiento limitado del mandato.

11. Nueva Zelandia señala que, para lograr progresos sustanciales en la parte del mandato relativa a los obstáculos no arancelarios, este Grupo de Negociación también habrá de considerar los enfoques **multilaterales**. En el presente documento compartimos algunas ideas preliminares sobre posibles enfoques basados en ejemplos de reglamentos técnicos (es decir, normas obligatorias), procedimientos para evaluar si los productos cumplen dichos reglamentos (es decir, "evaluación de la conformidad") y restricciones cuantitativas. La referencia a las normas obligatorias y a la evaluación de la conformidad refleja el hecho de que las normas y la certificación se encuentran entre las siete primeras categorías de obstáculos no arancelarios identificadas en la comunicación anterior de Nueva Zelandia al Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados. Estos tipos de obstáculos no arancelarios destacan en la notificación de Nueva Zelandia de los obstáculos no arancelarios a los que se enfrentan sus exportadores.

12. En un enfoque multilateral de este tipo, los obstáculos no arancelarios, especialmente los relativos a los reglamentos técnicos y la evaluación de la conformidad, se podrían abordar de diferentes maneras.

13. Un enfoque consistiría en **fomentar la aplicación de las disciplinas horizontales en vigor**. Por ejemplo, el Acuerdo OTC ya dispone que se definan los reglamentos técnicos en función de las propiedades de uso y empleo de los productos en todos los casos en que sea procedente.<sup>1</sup> En la práctica, los reglamentos técnicos se definen a menudo en términos prescriptivos más bien que en función de las propiedades de uso y empleo de los productos. (Véase *infra* el ejemplo del sector de los productos forestales.) Nueva Zelandia propone que en las negociaciones se busque la manera de reforzar las disciplinas horizontales, disponiendo un aumento sustancial en la proporción de los reglamentos técnicos de los Miembros basados en el uso y el empleo de los productos más bien que en sus descripciones, así como de proporcionar algún tipo de garantía de que se mantendrán dichos reglamentos. Según la experiencia de Nueva Zelandia, el sector empresarial acoge positivamente las normas basadas en el uso y el empleo de los productos, porque generan eficiencia técnica y, por lo tanto, mayores niveles de productividad.

#### **LOS REGLAMENTOS TÉCNICOS PRESCRIPTIVOS EN RELACIÓN CON LOS BASADOS EN EL USO Y EL EMPLEO DE LOS PRODUCTOS EN EL SECTOR DE LOS PRODUCTOS FORESTALES**

En agosto de 2002, en un estudio para el Consejo Consultivo Empresarial del APEC sobre las repercusiones económicas de los códigos prescriptivos de construcción en las economías del APEC, que se centra en los reglamentos relativos a los incendios, se señala que el costo de oportunidad de los códigos prescriptivos de construcción para los proveedores y los consumidores de productos de madera en cinco economías del APEC asciende a 10.800 dólares EE.UU. anuales, aproximadamente. Los reglamentos prescriptivos sobre incendios discriminan a menudo los productos de madera en general y suelen basarse en expectativas sociales y culturales en lugar de sustentarse en datos científicos. Por ejemplo, los reglamentos relativos a los incendios suelen dar preferencia al acero sobre la madera en la construcción, incluso a pesar de que, en un incendio, una viga de acero se debilita y combe más rápidamente que una viga de madera de calidad equivalente. En los reglamentos basados en el uso y el empleo de los productos, se supera esta discriminación de la madera especificando clases de resistencia al fuego para los distintos materiales de construcción [es decir, la reacción del material en situaciones de incendio calibrados], en lugar de prohibir simplemente la utilización de la madera en determinadas partes de un edificio. En el estudio del APEC se observa que ya se están sustituyendo las normas prescriptivas por normas justificables y mensurables científicamente sobre la base del uso y el empleo.

Los reglamentos basados en el uso y el empleo, en lugar de los prescriptivos, también se pueden aplicar a las normas de productos, por ejemplo, la resistencia a la flexión de los productos de madera y la durabilidad.

<sup>1</sup> AOTC, párrafo 8 del artículo 2.

14. Otro ejemplo podría ser **acordar el reforzamiento de la utilización de las normas internacionales**. El Acuerdo OTC ya exige a los Miembros que utilicen como base de sus reglamentos técnicos nacionales las normas internacionales pertinentes en vigor (o inminentes), salvo en el caso de que las normas sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro del objetivo legítimo del reglamento técnico.<sup>2</sup> En principio, en las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas se podría permitir la consideración de formas prácticas de fomentar una mayor utilización de las normas internacionales, lo cual tendría, evidentemente, repercusiones en los trabajos de los organismos internacionales de normalización, como la ISO y la CEI, y en la capacidad de todos los Miembros, especialmente de los Miembros en desarrollo y menos adelantados, para participar con eficacia en dichos trabajos.

15. La armonización de los reglamentos nacionales con las normas internacionales se propone a menudo como la mejor forma de progresar en este ámbito, aunque Nueva Zelandia y otros Miembros hayan preferido sistemáticamente enfoques basados en el reconocimiento de la equivalencia de los reglamentos técnicos de cada Miembro. Uno de los impedimentos para fomentar la utilización de las normas internacionales es que, en algunos sectores, la industria considera que el desarrollo de las normas requiere demasiado tiempo, de modo que las normas internacionales en vigor están muy a la zaga de las prácticas comerciales actuales o simplemente no existen. Por ejemplo, la elaboración de las normas ISO en los sectores de los productos forestales y de la construcción ha sido lento, incluso aunque se puedan considerar en definitiva elementos de sustitución de las normas y códigos nacionales en vigor en materia de construcción.

16. Por lo tanto, para complementar los trabajos sobre el fomento de la aplicación de las disciplinas horizontales en vigor, otro enfoque podría consistir en tratar de entablar negociaciones sobre **grupos genéricos de obstáculos no arancelarios**, habitualmente relacionados con un sector concreto. El sector de los productos forestales nos vuelve a servir de ejemplo de cómo con este enfoque se podrían lograr los resultados deseados por los Ministros. (Véase el ejemplo *infra*.)

#### **OBSTÁCULOS NO ARANCELARIOS GENÉRICOS EN EL SECTOR DE LOS PRODUCTOS FORESTALES**

En 1999, en un estudio del APEC sobre las medidas no arancelarias en el sector de los productos forestales, se llegó a la conclusión de que la utilización de normas restrictivas de productos en los códigos nacionales de construcción, junto con la difícil y costosa evaluación de la conformidad para los proveedores extranjeros, distorsionaban el comercio de productos y sistemas para la construcción. Entre los tipos de medidas que restringían innecesariamente el uso de productos de madera figuraban los siguientes:

- Los códigos de construcción que prohíben la utilización de la madera (por ejemplo en relación con los reglamentos relativos a la altura, según las zonas edificables o los reglamentos relativos a los incendios).
- Las normas prescriptivas de productos, como los reglamentos relativos a la durabilidad y a la resistencia a la flexión (por ejemplo, la prohibición de determinadas especies, los requisitos de utilización de determinados tipos de madera, pegamento o tratamientos químicos).
- En algunos casos, simplemente la ausencia de códigos de construcción relativos a los productos de madera.
- Los costosos procedimientos de cumplimiento.

El objetivo consiste en que en los códigos de construcción se especifique el uso y el empleo de los edificios para determinar las clases de resistencia al fuego de las paredes, los suelos, etc., con clases de riesgo para la durabilidad y clases de resistencia para las propiedades estructurales de la madera.

<sup>2</sup> AOTC, párrafo 4 del artículo 2.

En las normas de productos se detalla cómo se obtienen con cada especie, material, tipo, producto químico, etc., esas clases de resistencia al fuego, clases de riesgo y clases de resistencia.

Es preferible la especificación de la resistencia haciendo referencia a una clase de riesgo que la especificación de especies, procesos y productos químicos concretos, puesto que hay muchas combinaciones de especies, procesos y productos químicos con las que se puede lograr una resistencia que cumpla los requisitos de una clase de riesgo determinada. Además, se están desarrollando nuevos productos químicos y prohibiendo otros, por ejemplo, los conservantes a base de cobre, cromo y arsénico. Es preferible la especificación de la resistencia de la madera (flexión) por clase de resistencia que por especie y tipo.

17. Por lo tanto, es posible que el Grupo de Negociación desee examinar la viabilidad de tratar estos tipos de obstáculos no arancelarios genéricos en grupos. Por ejemplo:

- En relación con los reglamentos técnicos y tomando los productos forestales como ejemplo, es posible que los miembros deseen considerar si un enfoque misceláneo sería factible para lograr determinados objetivos de reglamentación. Por ejemplo, Nueva Zelandia permite la comercialización de automóviles importados que cumplan las normas de seguridad de la UE, los Estados Unidos, el Japón, Australia o la CEPE de las Naciones Unidas. ¿Es factible un enfoque misceláneo similar para algunos reglamentos técnicos relativos a los productos forestales? ¿Podría ser una forma relativamente eficaz para que esta negociación reduzca los costos y las distorsiones que en la actualidad se producen por el hecho de que las empresas hayan de cumplir diferentes reglamentos técnicos en varios mercados mundiales importantes? Cabe señalar que hay una tendencia en la ISO en favor de declarar determinadas normas nacionales, regionales o internacionales equivalentes siempre que sea posible, en lugar de establecer una norma como única opción. En lo relativo a la madera, este tipo de enfoque es especialmente adecuado para los tipos, los métodos de prueba y las clases de resistencia.
- En el curso de las negociaciones, se podrían examinar otras alternativas en el marco del enfoque de los grupos genéricos para abordar los costos que afrontan las empresas debido a los diferentes reglamentos técnicos.

18. Otra opción sería considerar los **tipos de obstáculos no arancelarios**. Un ejemplo podrían ser los obstáculos no arancelarios que imponen restricciones cuantitativas a las importaciones, que se podrían debatir como grupo, posiblemente sobre la base de una rama de actividad. El recuadro siguiente ilustra este tipo de obstáculos no arancelarios en el sector pesquero.

#### **OBSTÁCULOS NO ARANCELARIOS CUANTITATIVOS EN LA INDUSTRIA PESQUERA**

La utilización de las restricciones cuantitativas a las importaciones de determinados pescados y productos de pescado sigue estando muy extendida en una serie de mercados. Estas restricciones cuantitativas pueden adoptar la forma de límites absolutos a la importación de determinados productos de pescado, expresados en términos de volumen y/o de valor. En otros casos, se aplican contingentes arancelarios a la importación de determinados pescados y productos de pescado. En el caso de las restricciones cuantitativas en términos absolutos, puede ser útil debatir la justificación de tales medidas.

19. Está claro que las negociaciones sobre los obstáculos no arancelarios se pueden complicar. Nueva Zelandia formula estas observaciones como contribución a los futuros debates en el Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados.