

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

G/TBT/W/44

13 de junio de 1997

(97-2433)

Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio

Original: inglés

PRESCRIPCIONES DEL ACUERDO SOBRE OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO EN MATERIA DE ELABORACIÓN, ADOPCIÓN Y APLICACIÓN DE REGLAMENTOS TÉCNICOS

Comunicación de Nueva Zelanda

Con miras al primer examen trienal del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, se ha recibido de la Misión Permanente de Nueva Zelanda la siguiente comunicación, de fecha 10 de junio de 1997, con el ruego de que se distribuya a los miembros del Comité.

I. INTRODUCCIÓN

1. En el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) se han incluido unos requisitos jurídicos que son esenciales para garantizar que las normas y los reglamentos técnicos adoptados por los Miembros de la OMC resultan eficaces a la hora de alcanzar los objetivos legítimos y, al mismo tiempo, no restringen "el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo" (artículo 2.2).

2. Al cumplir estos requisitos, los gobiernos suelen también tener presente otro objetivo más amplio, que es minimizar el costo económico general de la reglamentación. Éste incluye a la vez el costo directo que supone cumplir el reglamento, y el costo indirecto derivado de los efectos del reglamento en las innovaciones.

3. Nueva Zelanda opina que los requisitos del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio son congruentes con estos objetivos complementarios. Sin embargo, la aplicación eficaz de los requisitos requiere un examen detenido de los efectos de los reglamentos técnicos en el comercio y la actividad económica, y la consideración de otros posibles enfoques que permitan el logro de los objetivos deseados. En el presente documento se analizan, sobre la base de los requisitos del Acuerdo OTC, los factores que deberían tenerse en cuenta a la hora de elaborar los reglamentos técnicos.

4. Nueva Zelanda considera que si los Miembros de la OMC comprendiesen mejor las etapas prácticas que es necesario seguir en la elaboración, adopción y examen de los reglamentos técnicos, de conformidad con los requisitos del Acuerdo OTC, sería posible alcanzar el principal objetivo del examen trienal, es decir, que los Miembros de la OMC aplicasen con mayor eficacia el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

5. Las ideas expuestas en el presente documento se han debatido en el Subcomité de Normas y Conformidad del APEC (Cooperación Económica de Asia y el Pacífico).

Reglamentos técnicos

6. Es importante hacer desde el principio la distinción entre normas y reglamentos técnicos. Las normas son voluntarias. Al contrario, los reglamentos técnicos son requisitos fijados por los gobiernos, cuyo cumplimiento es obligatorio. Los gobiernos establecen reglamentos técnicos para controlar los riesgos cuando el control por los propios consumidores resulta menos eficaz. Por lo general estos reglamentos técnicos se establecen en la esfera de la salud, la seguridad y el medio ambiente. El límite entre normas voluntarias y reglamentos técnicos no es siempre claro, pues los reglamentos técnicos se basan a menudo en normas voluntarias, y al mismo tiempo las normas voluntarias se emplean con frecuencia de manera tan general que las consideraciones comerciales imponen su observancia como si fueran reglamentos técnicos.

7. Como se ha señalado *supra*, el Acuerdo OTC reconoce la necesidad de velar por que los reglamentos técnicos, incluidas las prescripciones en materia de embalaje, marcado o etiquetado, y los procedimientos de evaluación de la conformidad con los reglamentos técnicos no creen obstáculos innecesarios al comercio, por lo que establece una serie de requisitos destinados a lograr este resultado.

8. Sin embargo, a la hora de aplicar estos requisitos, es fácil dejarse llevar por conceptos como la armonización y el reconocimiento de la equivalencia, y no conceder la debida atención al análisis básico en que debe apoyarse una concepción adecuada de los reglamentos. Los diferentes enfoques a nivel nacional, en lo que respecta a reglamentos y políticas, han dado lugar a iniciativas de armonización y reconocimiento mutuo. En algunos casos, los reglamentos nacionales inadecuados pueden eliminarse y sustituirse por reglamentos más apropiados mediante un proceso de armonización internacional. Las negociaciones relativas a la equivalencia también pueden dar lugar a una modificación de los reglamentos nacionales como parte de un compromiso de garantía de la equivalencia. No obstante, para que ambos enfoques puedan conducir a una mayor observancia de los principios y requisitos del Acuerdo OTC, es preciso que los diferentes enfoques nacionales que han dado lugar a las negociaciones de armonización y reconocimiento de la equivalencia reflejen ellos también los requisitos establecidos en el Acuerdo OTC para la elaboración adecuada de los reglamentos.

9. No se trata de restar importancia a la armonización y el reconocimiento de la equivalencia como estrategias de liberalización del comercio, sino de insistir en que no son fines en sí. Como se ha señalado antes, pueden también ser soluciones imperfectas cuando los enfoques de los diferentes países que participan en esas negociaciones -es decir, sus reglamentos y políticas nacionales- se han elaborado sin tener en cuenta los requisitos establecidos en el Acuerdo OTC para la elaboración adecuada de la política normativa. En opinión de Nueva Zelandia, la armonización y el reconocimiento de la equivalencia son deseables cuando la similitud de las circunstancias existentes en cada país hace que sean una opción viable. Sin embargo, las decisiones de armonizar o reconocer mutuamente los reglamentos técnicos deberían ser el resultado de un análisis destinado a determinar el mejor enfoque para reducir los obstáculos innecesarios al comercio, y no ser el punto de partida de ese análisis.

Armonización

10. Una condición necesaria para la armonización de los reglamentos técnicos es que existan circunstancias similares por lo que se refiere a los riesgos, por ejemplo, para la salud, la seguridad o el medio ambiente. Pero en realidad se trata a menudo de una cuestión de "heterogeneidad reglamentaria", ya que las circunstancias varían según los países y, por lo tanto, requieren que se enfoquen de manera distinta las cuestiones como la salud y la seguridad. En estos casos, la armonización puede no ser ni necesaria ni deseable. La negociación de reglamentos técnicos armonizados de tal manera que queden reflejadas adecuadamente las circunstancias específicas de cada país, puede ser costosa tanto en tiempo como en dinero. Además, la armonización de los reglamentos técnicos puede llevar a una reglamentación excesiva en los países en los que los reglamentos armonizados resulten

más restrictivos del comercio que lo necesario para alcanzar sus objetivos. Esta solución, aunque destinada a facilitar el comercio, tal vez no fuese en realidad la opción menos restrictiva del comercio y podría suponer gastos mayores para las empresas y los consumidores.

Reconocimiento de la equivalencia

11. De la misma manera, una condición necesaria para el éxito de las negociaciones sobre el reconocimiento de la equivalencia es que las circunstancias existentes en un país en relación con un producto no sean sensiblemente diferentes, en lo que respecta a una disposición reglamentaria particular, de las circunstancias existentes en el país con el que se esté negociando un acuerdo de mutuo reconocimiento. Aunque el reconocimiento de la equivalencia favorezca la diversidad, simplifique los procedimientos y reduzca el riesgo de una reglamentación excesiva a causa de la armonización, es necesario reconocer que puede no ser una solución viable en todos los casos. Por ejemplo, en un país A que registre una intensa actividad sísmica, la reglamentación relativa a determinados equipos, como las grúas, será más rigurosa que en un país B donde el riesgo de actividad sísmica sea inferior. Para el país A no sería deseable autorizar en su territorio la venta de productos que no ofrezcan una seguridad adecuada en vista de su mayor vulnerabilidad a la actividad sísmica. En consecuencia, el país A puede no estar en condiciones de reconocer que los reglamentos del país B son equivalentes en lo que respecta a la consecución de su objetivo. A pesar de lo dispuesto en el artículo 2.7 del Acuerdo, el país B podría no estar en condiciones de aceptar como equivalente el reglamento del país A, aunque le permitiera cumplir los objetivos de su propio reglamento.

II. ELABORACIÓN ADECUADA DE LOS REGLAMENTOS MEDIANTE LA OBSERVANCIA EFECTIVA DE TODOS LOS REQUISITOS DEL ACUERDO OTC RELATIVOS A LA ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS TÉCNICOS

12. Si bien es cierto que el Acuerdo OTC estimula la armonización y el reconocimiento de la equivalencia, cabe reconocer que estos conceptos son sólo aspectos de un conjunto mucho más complejo de disciplinas y normas establecidas en el Acuerdo con el fin de lograr una elaboración adecuada de los reglamentos, evitando al mismo tiempo la creación de obstáculos innecesarios al comercio. Por sí solos, estos conceptos no permitirán obtener todas las ventajas a que apunta el Acuerdo.

13. Nueva Zelandia considera que una prioridad esencial que debe tenerse en cuenta en el examen trienal es la elaboración adecuada de los reglamentos mediante la observancia deliberada y efectiva de todas las prescripciones del Acuerdo OTC en la elaboración respecto del establecimiento de reglamentos técnicos a nivel nacional. El presente documento trata de destacar las medidas y consideraciones prácticas que los Miembros de la OMC necesitan tener presentes a este respecto.

14. En opinión de Nueva Zelandia, tales medidas y consideraciones podrían definirse mejor, en primer lugar, determinando si los reglamentos técnicos son necesarios y, en segundo lugar, garantizando, en su caso, que los reglamentos técnicos se elaboran y aplican de conformidad con las prescripciones del Acuerdo OTC. A continuación se analizan estas dos etapas del proceso.

a) ¿Es necesario elaborar un reglamento técnico?

15. Esta pregunta supone a) una identificación del "problema" para el que se considera necesario elaborar un reglamento técnico; y b) el examen de las opciones posibles para solucionar el problema.

i) Identificación del problema

Determinación de la naturaleza del problema

16. El primer paso en el proceso de elaboración de un reglamento técnico debería ser la identificación clara del problema que debe resolverse. El Acuerdo OTC estipula (artículo 2.2) que las razones legítimas para establecer reglamentos técnicos son, entre otras:

- los imperativos de la seguridad nacional;
- la prevención de prácticas que puedan inducir a error; y
- la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente.

17. La definición adecuada del problema reduce el riesgo de que los gobiernos escojan opciones inadecuadas a la hora de actuar o desechen soluciones más eficaces, y disminuye asimismo la posibilidad de una reglamentación excesiva. La reglamentación es excesiva cuando el alcance y/o el carácter del reglamento son más rigurosos de lo necesario para solucionar el problema. Esto supone un coste adicional para la economía, por ejemplo elevando los costos de producción, reduciendo la competencia, frenando la innovación, o disminuyendo la oferta de que disponen los consumidores.

18. Las fuerzas de mercado constituyen, por lo general, el medio más eficaz para garantizar que los recursos adquieren su mayor valor, maximizando así su contribución a la economía. En algunos casos, los mercados no logran cumplir esta función, por ejemplo cuando una transacción comercial crea una externalidad que afecta a un tercero, o cuando los consumidores carecen de la información necesaria para escoger con conocimiento de causa. Sin embargo, la intervención del gobierno no es siempre necesaria para compensar las deficiencias del mercado. En algunas circunstancias, pueden corregirse por sí solas, por ejemplo, con la presión social ejercida sobre las empresas para reducir la contaminación.

Evaluación de la amplitud del problema

19. Una vez determinada la naturaleza del problema, es menester evaluar su amplitud.

20. El artículo 2.2 estipula que deben tenerse en cuenta los riesgos que crearía no alcanzar los objetivos legítimos, y:

"Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos (artículo 2.2)."

Preguntas esenciales a la hora de identificar los problemas

- ¿Cuáles son los objetivos del Gobierno?
- ¿Cuál es el problema?
- ¿Cuál es la causa del problema?
- ¿Cuál es la amplitud del problema?
- ¿Quién queda afectado?
- ¿Por qué no permite el mercado lograr el resultado deseado?
- ¿Por qué se necesita la intervención del Gobierno?

ii) Opciones posibles para solucionar el problema

21. Una vez establecida la necesidad de alguna forma de intervención del gobierno, es esencial determinar claramente los objetivos asignados a esa política. Estos objetivos deberían consistir en resultados, y no en medios para lograrlos, a fin de considerar todas las alternativas que pueden conducir al resultado deseado. Es importante conocer la naturaleza del problema subyacente a fin de determinar la mejor alternativa para alcanzar los objetivos de tal política. También es preciso determinar si los objetivos legítimos pueden garantizarse adecuadamente por otros medios que no sean la reglamentación del Gobierno. Este punto es corolario del requisito del artículo 2.2 de que "los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo".

22. A fin de asegurarse de que la intervención del gobierno satisface el objetivo del Acuerdo OTC de una elaboración adecuada de los reglamentos, es importante identificar y evaluar todas las opciones viables. Además de la opción de un reglamento técnico, cabe considerar una serie de posibles instrumentos de intervención política.

23. Estas alternativas pueden incluir:

- *statu quo*;
- la legislación general;
- programas educativos;
- normas voluntarias;
- instrumentos económicos (impuestos, derechos de propiedad comerciables);
- leyes en materia de seguros y de responsabilidad;
- códigos de conducta/prácticas;
- autorreglamentación y correglamentación en la industria.

24. En el apéndice A se proporciona una descripción más completa de estas alternativas.

25. Las opciones deberían considerarse teniendo en cuenta la relación costos-beneficios, que será normalmente cada vez más precisa a medida que se vayan seleccionando opciones específicas. Este análisis de los costos y beneficios constituye un medio útil de satisfacer el requisito de que las medidas "restringan el comercio lo menos posible".

**Preguntas esenciales en el contexto de las opciones
para solucionar el problema**

¿Cuáles son las alternativas a la imposición de un reglamento técnico para solucionar el problema?

¿Existen limitaciones (jurídicas o fiscales) que hagan que algunas alternativas no sean deseables o realizables?

¿Cuál es la opción menos restrictiva del comercio?

B) Elaboración y aplicación de reglamentos técnicos en cumplimiento de los requisitos establecidos en el Acuerdo OTC

26. En esta sección se parte de la hipótesis de que tras concluir el análisis descrito anteriormente, se ha llegado a la conclusión de que la imposición de un reglamento técnico es necesaria, pues la aplicación de otras medidas menos restrictivas del comercio no permitiría alcanzar el objetivo legítimo deseado.

27. El artículo 2 del Acuerdo OTC establece una serie de requisitos esenciales que deben cumplir todos los reglamentos técnicos. A este respecto, cabe notar que las consideraciones incluidas en estos párrafos son en muchos casos también pertinentes en el contexto de la cuestión planteada *supra* acerca de la necesidad real de los reglamentos técnicos. Estos requisitos pueden resumirse de la manera siguiente:

i) *Los reglamentos técnicos no deben ser discriminatorios respecto de los productos importados*

28. Una vez determinada la necesidad de que el gobierno adopte medidas en forma de reglamentos técnicos, tales reglamentos no deben suponer una discriminación respecto de los productos importados. En otras palabras, los productos de origen nacional y los productos importados deben recibir el mismo trato. El artículo 2.1 del Acuerdo OTC estipula lo siguiente:

"Los Miembros se asegurarán de que, con respecto a los reglamentos técnicos, se dé a los productos importados del territorio de cualquiera de los Miembros un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional y a productos similares originarios de cualquier otro país."

29. Es importante reconocer que el trato nacional por sí solo no es suficiente para satisfacer los requisitos del artículo 2 del Acuerdo OTC. En efecto, aunque no haya discriminación, los reglamentos técnicos pueden ser innecesariamente rigurosos tanto para las empresas nacionales como para las extranjeras. En consecuencia, es necesario tener en cuenta los demás requisitos del artículo 2.

ii) *Los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo (artículo 2.2)*

30. Tanto las normas como los reglamentos técnicos pueden restringir el comercio, pero dado su carácter expresamente obligatorio, esto sucede sobre todo con los reglamentos técnicos. Por lo tanto, se pide a los gobiernos que recurran lo menos posible a ellos.

31. Por consiguiente, si se determina la necesidad de recurrir a la solución del reglamento técnico, éste debe elaborarse y aplicarse de manera que satisfaga el objetivo legítimo en la forma menos restrictiva del comercio. Es preciso realizar un análisis y evaluación detenidos de los efectos del reglamento en proyecto y de otros posibles reglamentos técnicos que puedan conducir al logro de un objetivo similar, restringiendo lo menos posible el comercio.

iii) *Los reglamentos técnicos deberán controlarse y revisarse para tener en cuenta los cambios en las circunstancias o los objetivos*

32. Para asegurarse de que los reglamentos técnicos no restringen el comercio más de lo necesario es importante establecer disposiciones que prevean el examen de los reglamentos cuando cambien las circunstancias o los objetivos. Además, los reglamentos técnicos deberán ser objeto de un examen

con el fin de evaluar si el reglamento está conduciendo o no al logro del objetivo deseado. Esto queda reconocido en el artículo 2.3 del Acuerdo OTC:

"Los reglamentos técnicos no se mantendrán si las circunstancias u objetivos que dieron lugar a su adopción ya no existen o si las circunstancias u objetivos modificados pueden atenderse de una manera menos restrictiva del comercio."

iv) *Adopción de normas internacionales cuando sea necesario*

33. El artículo 2.4 del Acuerdo OTC estipula que los Miembros deberán utilizar las normas internacionales, o sus elementos pertinentes, como base de sus reglamentos técnicos, salvo en circunstancias en las que:

"... esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, por ejemplo a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales".

34. Con objeto de minimizar los obstáculos al comercio, sólo deberán utilizarse para establecer un reglamento técnico los elementos de la norma internacional que sean necesarios para lograr el objetivo legítimo. Las normas voluntarias representan una base importante para los reglamentos técnicos en muchos sectores. Sin embargo, las normas voluntarias reflejan una amplia gama de perspectivas y necesidades y, por esta razón, contienen a menudo requisitos no esenciales, aunque deseables, para alcanzar los objetivos legítimos de los reglamentos técnicos. El incluir la totalidad de estas normas en un reglamento técnico puede dar lugar a la imposición de gastos innecesarios a las empresas.

35. La decisión de incluir normas internacionales en un reglamento debería tomarse solamente después de haber determinado con precisión el problema que debe solucionarse, realizando un análisis adecuado de los costos y beneficios y considerando las demás posibilidades de reglamentación. Este enfoque permitirá asegurarse de que se obtienen las ventajas dimanantes de los reglamentos y de que se reducen al mínimo, tanto en el mercado interno como en el mercado internacional, los efectos negativos para el comercio y los costos para las empresas que supone esta reglamentación.

v) *Los reglamentos técnicos deben basarse en las propiedades de uso y empleo de los productos*

36. El artículo 2.8 del Acuerdo OTC estipula lo siguiente:

"En todos los casos en que sea procedente, los reglamentos técnicos basados en prescripciones para los productos serán definidos por los Miembros en función de las propiedades de uso y empleo de los productos más bien que en función de su diseño o de sus características descriptivas."

37. A fin de reducir al mínimo los obstáculos al comercio creados por los reglamentos técnicos, éstos deberán elaborarse, siempre que sea posible, de manera que se basen en las propiedades de uso y empleo de los productos en lugar de tener un carácter normativo.

38. Las prescripciones se refieren por lo general a los procesos y procedimientos necesarios para lograr la conformidad. Se centran en los medios que permitirán alcanzar el objetivo más bien que en el resultado. Aunque sean más fáciles de aplicar, las prescripciones se consideran a menudo inflexibles y lo más probable es que restrinjan la competencia y frenen la innovación.

39. Al contrario, las normas adoptadas en función de las propiedades de uso y empleo se basan en el resultado y no en los insumos. La principal ventaja de este enfoque es que pueden conciliarse las diferentes maneras de alcanzar los resultados deseados y pueden evitarse distinciones arbitrarias. Las normas basadas en las propiedades de uso y empleo permiten que los resultados sean flexibles y previsibles. La flexibilidad en el cumplimiento de las normas ofrece incentivos a las empresas para minimizar el costo de este cumplimiento alentándolas así a innovar para encontrar maneras más eficientes de cumplir las normas. Las normas basadas en las propiedades de uso y empleo también permiten desarrollar la tecnología. Es más probable que minimicen los obstáculos al comercio, pues los productos extranjeros que entren en un mercado sujeto a normas diferentes se aceptarán siempre que permitan alcanzar el resultado deseado por el país importador.

40. Ello está en relación con otro requisito del Acuerdo OTC (artículo 2.7) que fomenta el reconocimiento de la equivalencia. Cabe notar que aunque el artículo 2.7 se considera habitualmente la base de los "acuerdos de mutuo reconocimiento", el significado de esta disposición es mucho más amplio pues estimula el reconocimiento de la equivalencia sobre una base unilateral y no recíproca. El artículo 2.7 dispone lo siguiente:

"Los Miembros considerarán favorablemente la posibilidad de aceptar como equivalentes reglamentos técnicos de otros Miembros aun cuando difieran de los suyos, siempre que tengan la convicción de que esos reglamentos cumplen adecuadamente los objetivos de sus propios reglamentos."

41. Una preocupación en relación con las normas basadas en las propiedades de uso y empleo es el grado de incertidumbre dimanante de la flexibilidad de los métodos empleados para cumplir las normas. Puede alegarse que las normas basadas en las propiedades de uso y empleo ponen en una situación desventajosa a las empresas que no están en condiciones de invertir en la investigación y el desarrollo de nuevos métodos para cumplir las normas o que necesitan orientación a ese efecto. Una manera de mitigar este problema consiste en proporcionar asistencia a los usuarios, facilitando ejemplos específicos de soluciones aceptables cuya aplicación garantice la conformidad.

vi) El proceso de adopción de los reglamentos técnicos debe ser transparente

42. El proceso de elaboración de los reglamentos técnicos debería ser lo más transparente posible. La transparencia es particularmente importante dada la capacidad de los reglamentos técnicos para afectar al comercio internacional. Las consultas y la transparencia imponen una mayor disciplina a los encargados de elaborar los reglamentos y ofrecen un mecanismo de control de la calidad. El artículo 2.9 del Acuerdo OTC prevé la celebración de consultas cuando el reglamento técnico en proyecto no esté en conformidad con el contenido técnico de las normas internacionales pertinentes, y cuando dicho reglamento técnico pueda tener un efecto significativo en el comercio de otros Miembros. En estas circunstancias, el Acuerdo OTC estipula la celebración de conversaciones y consultas. Un importante medio para alcanzar este objetivo es el requisito contenido en el Acuerdo OTC de que cada Miembro de la OMC establezca un servicio de información.

vii) Conformidad con los reglamentos técnicos

43. La eficiencia de los reglamentos técnicos depende del nivel de cumplimiento. Por lo tanto, el análisis de cómo se cumplirán estos reglamentos es un elemento esencial del proceso.

44. La evaluación de la conformidad es el término genérico utilizado para referirse a las medidas adoptadas o pedidas por los fabricantes, sus clientes, las autoridades de reglamentación y los terceros independientes con objeto de evaluar la conformidad con las normas o los reglamentos técnicos.

45. A la hora de determinar el nivel necesario de evaluación de la conformidad, debe tratarse de minimizar los efectos en el comercio internacional de las prescripciones en materia de evaluación de la conformidad. El Acuerdo OTC (artículo 5.1.2) estipula lo siguiente:

"no se elaborarán, adoptarán o aplicarán procedimientos de evaluación de la conformidad que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. Ello significa, entre otras cosas, que los procedimientos de evaluación de la conformidad no serán más estrictos ni se aplicarán de forma más rigurosa de lo necesario para dar al Miembro importador la debida seguridad de que los productos están en conformidad con los reglamentos técnicos o las normas aplicables, habida cuenta de los riesgos que provocaría el hecho de que no estuvieran en conformidad con ellos".

46. La aplicación de esta prescripción requiere que se consideren los puntos siguientes:

- El incentivo ofrecido a los productores para cumplir las normas o reglamentos. En ausencia de una evaluación de la conformidad, deben considerarse los incentivos debidos a las sanciones impuestas en caso de no conformidad, las solicitudes específicas de los consumidores y la posibilidad de incurrir en responsabilidad civil.
- Nivel de riesgo. En algunos casos el nivel de riesgo puede requerir el establecimiento de disposiciones obligatorias para la evaluación de la conformidad de terceros. Esto sucede a veces en esferas donde existe una gran preocupación por la salud pública, la seguridad y el medio ambiente.
- El costo. Los requisitos jurídicos en materia de evaluación de la conformidad de terceros pueden ser complejos y gravosos. La decisión de imponer prescripciones obligatorias de evaluación de la conformidad debería adoptarse solamente cuando la importancia del riesgo de daño justifique la carga derivada de la evaluación de la conformidad de terceros.

47. La no aceptación de los resultados de las pruebas entre países y el no reconocimiento de los certificados de conformidad pueden también crear obstáculos significativos al comercio. Esto puede dar lugar a una multitud de pruebas, a demoras y a una disminución general de la competitividad de las importaciones. Una manera de resolver este problema es que los países reconozcan mutuamente los procedimientos de evaluación de la conformidad. El Acuerdo OTC estipula (artículo 6.1) que los países deben aceptar los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad de los demás países, siempre que tengan el convencimiento de que se trata de procedimientos que ofrecen un grado de conformidad con los reglamentos técnicos pertinentes. En el Acuerdo OTC se reconoce, sin embargo, que una importante condición previa para el reconocimiento de los procedimientos de evaluación de la conformidad es la confianza en los sistemas y procedimientos de los demás (artículo 6.1.1).

48. Aunque los acuerdos de mutuo reconocimiento constituyen una forma de generar esa confianza, y en el Acuerdo OTC (artículo 6.3) se preconiza la negociación de tales acuerdos, tanto la negociación como la aplicación de los acuerdos puede a su vez acarrear gastos. Al igual que los reglamentos técnicos, el reconocimiento unilateral de los resultados de las pruebas, los certificados de conformidad, etc., debería considerarse un medio eficaz para reducir los obstáculos técnicos al comercio creados por las prescripciones en materia de evaluación de la conformidad.

III. CONCLUSIÓN

49. Los reglamentos técnicos pueden crear obstáculos significativos al comercio. Las diversas circunstancias existentes en los distintos países hacen que sea preciso elaborar a veces reglamentos técnicos diferentes. En estos casos, las medidas destinadas a superar los obstáculos al comercio, como la armonización o el mutuo reconocimiento, pueden no ser necesariamente el mecanismo más eficaz o apropiado. Sin embargo, incluso cuando se determina que el mutuo reconocimiento y la armonización constituyen opciones viables, es más probable que las negociaciones generen beneficios a largo plazo si los participantes en esas negociaciones han tenido en cuenta, a la hora de elaborar sus reglamentos y políticas nacionales, los requisitos del Acuerdo OTC en materia de reglamentos técnicos.

50. En resumen, a fin de garantizar la aplicación efectiva de los requisitos del Acuerdo OTC en lo que respecta a los reglamentos técnicos, conviene tener en cuenta, entre otras, las siguientes etapas y consideraciones:

- la identificación del problema (incluida su amplitud) y del objetivo legítimo que se trata de alcanzar con respecto al problema;
- la consideración de todas las opciones posibles para resolver el problema, teniendo en cuenta que los reglamentos técnicos deberían escogerse únicamente cuando no exista otra opción menos restrictiva del comercio.

51. Cuando se determine que el reglamento técnico es necesario:

- la consideración de los efectos en el comercio con el fin de garantizar que se elabora el reglamento menos restrictivo del comercio;
- la consideración positiva de las normas basadas en las propiedades de uso y empleo de los productos en lugar de las normas prescriptivas;
- la consideración de si existen normas internacionales en que pueda basarse el reglamento técnico y si éstas se aplican de manera que permitan alcanzar el objetivo deseado con un gasto mínimo;
- la consideración de los mecanismos de aplicación;
- la posibilidad de revisar y controlar los reglamentos técnicos para tener en cuenta la modificación de las circunstancias/objetivos;
- la posibilidad de celebrar las consultas pertinentes.

APÉNDICE A

ALTERNATIVAS A LOS REGLAMENTOS TÉCNICOS

En el presente apéndice se examina una serie de opciones de carácter reglamentario y no reglamentario, distintas de los reglamentos técnicos. Las principales opciones son las siguientes:

- *statu quo*;
- legislación general;
- programas educativos;
- normas voluntarias;
- instrumentos económicos;
- leyes de responsabilidad civil;
- códigos de conducta/prácticas;
- autorreglamentación/correglamentación en la industria.

A continuación se analiza cada una de estas opciones:

Statu quo

Debería siempre tenerse en cuenta la opción del *statu quo* para asegurarse de que las alternativas adoptadas no dan lugar en realidad a una situación peor que la existente.

Legislación general

Al considerar las posibles alternativas debería también determinarse si la legislación general, como las leyes en materia de competencia o de protección del consumidor, es suficiente para solucionar el problema.

Programas educativos

Cuando hay un desequilibrio entre la información de que disponen los compradores y la que tienen los vendedores puede resultar eficaz una estrategia educativa para solucionar el problema. Existen diversas posibilidades, entre ellas las siguientes:

- La publicación por el Gobierno de información relativa, por ejemplo, a las propiedades de uso y empleo de los productos o la eficiencia de los proveedores de servicios.
- La obligación para los vendedores de divulgar directamente la información a los compradores. Un ejemplo de este requisito de divulgación de la información es la Ley neozelandesa sobre contratos de crédito de 1981, que obliga a los proveedores de créditos a informar de todas las condiciones del contrato y el coste total del crédito a los deudores.

Los programas educativos pueden mejorar los resultados y salvaguardar al mismo tiempo las opciones de los consumidores. Incluso los consumidores poco informados poseen mucha información que los gobiernos no tienen: en cuanto a sus preferencias, su situación financiera, sus aptitudes, etc. Por su parte, los gobiernos pueden obtener información esencial para los consumidores, mediante los servicios de expertos o la adquisición de material de prueba. Para el gobierno es mucho más fácil transmitir esa información a los consumidores que tratar de compilar toda la información necesaria para formar su propio juicio acerca de cuándo y cómo los bienes y los servicios deben emplearse. Por ejemplo, si sería más útil que los aparatos eléctricos llevaran una etiqueta con información sobre

el consumo de energía que establecer normas sobre uso eficiente de la energía, pues el gobierno no puede saber si un horno se va a instalar en una casa con un aislamiento adecuado o deficiente; si el aparato de aire acondicionado se va a emplear a diario, o sólo los fines de semana; si muchas o pocas personas se van a duchar utilizando el calentador de agua; si se va a lavar mucha ropa en una lavadora. Todas estas condiciones influyen en el análisis de los costos y beneficios a la hora de tomar decisiones específicas sobre el uso de energía.

Con todo, la divulgación obligatoria no es gratuita. La carga administrativa que supone recopilar y conservar la información puede ser elevada. Es posible que se necesite establecer la obligación de inscribirse en un registro con el fin de identificar a los miembros de una rama de producción o actividad particular que deban estar sujetos al requisito de la divulgación de la información. Si los consumidores no están en condiciones de interpretar la información divulgada, la divulgación obligatoria puede resultar más confusa que útil para ellos.

Normas voluntarias

Las normas "voluntarias" o adoptadas "por consenso" permiten a los proveedores proporcionar a los consumidores información más detallada sobre la calidad de su producto o servicio, sin por ello reducir la oferta.

Instrumentos económicos

Los instrumentos económicos están destinados a influir en el comportamiento de los mercados, modificando los precios relativos de las mercancías o los servicios. Pueden influir en el mercado, bien directamente (por ejemplo por medio de un impuesto o un gravamen sobre los usuarios), bien indirectamente (por medio del control del nivel general de la oferta). El uso más común de los instrumentos económicos suele ser para hacer frente a externalidades. Los instrumentos económicos sirven para "internalizar" el costo de las externalidades, a fin de tenerlas en cuenta en las decisiones relativas a la producción y el consumo. Los dos tipos principales de instrumentos económicos son los siguientes:

- Derechos o gravámenes: están destinados a modificar las pautas comerciales por medio de un aumento de los precios. Cabe citar como ejemplo, los gravámenes ambientales sobre los gases contaminantes, como el dióxido de carbono, aplicados con objeto de incluir el coste de los daños provocados al medio ambiente en los precios de los productos conexos. Un derecho o gravamen aplicado para influir en el comportamiento, es distinto de un derecho o gravamen destinado a incrementar los ingresos, pues éste podría, al contrario, tratar de minimizar los cambios de comportamiento.
- Permisos comerciables: sirven para controlar la amplitud de una externalidad particular, como la contaminación provocada por la producción de electricidad. En los sistemas de permisos comerciables, el gobierno establece un nivel máximo de oferta para un producto determinado. Los productores deben ser titulares de un permiso o un derecho para producir la mercancía, y su producción no puede rebasar el nivel establecido en el permiso. La posibilidad de negociar los permisos garantiza que los recursos seguirán utilizándose en las esferas en las que puedan añadir mayor valor. Además, la comercialización de los permisos puede establecer un precio para la mercancía que quedará reflejado en las fases posteriores del proceso productivo, "internalizando" así la externalidad en las decisiones relativas al consumo y la producción. Los derechos comerciables de este tipo se han empleado eficazmente en los Estados Unidos para controlar las emisiones de dióxido de azufre, y en Nueva Zelandia para lograr la gestión sostenible de la pesca comercial.

Leyes de responsabilidad civil

La mayor parte de los reglamentos están destinados a reducir riesgos y los gobiernos conceden una importancia creciente a las medidas preventivas. Sin embargo, el riesgo por sí solo no significa necesariamente que los gobiernos deban intervenir para prevenir accidentes. Los reglamentos técnicos tal vez no sean necesarios si los que están en condiciones de reducir el riesgo de accidente y/o daño (por lo general los proveedores de servicios o los fabricantes) tienen incentivos eficaces que les estimulen a actuar de esta manera. Para ello, pueden promulgarse leyes que hagan recaer sobre el proveedor de servicios o el fabricante la responsabilidad del daño causado por sus actos. Unas leyes severas y claras crean un fuerte incentivo para que los proveedores de servicios o los fabricantes informen a los consumidores, los trabajadores y otras personas acerca de los riesgos que puedan existir en campos ajenos a su experiencia directa y acerca de la manera de minimizarlos o evitarlos.

Códigos de prácticas

Los organismos privados o grupos de organismos privados pueden establecer programas voluntarios en forma de códigos de prácticas. Estos códigos pueden abarcar cuestiones tales como las normas, los requisitos en materia de información, o los mecanismos de solución de diferencias. Es posible que resulten instrumentos eficaces para lograr la confianza de los consumidores y establecer una comunicación efectiva entre los consumidores y los proveedores. La eficacia de los códigos de prácticas depende del número de proveedores que participen en el programa, de las sanciones aplicadas por el incumplimiento y del grado de participación de los consumidores en la elaboración y el control del programa.

Los códigos de prácticas se elaboran por consenso entre quienes van a aplicarlos. En consecuencia, su grado de cumplimiento debería ser más elevado que el de los reglamentos técnicos. Además, los códigos de prácticas suelen ser elaborados por personas que conocen bien la situación del mercado, y, por tanto, deberían adaptarse mejor a las condiciones económicas y de la competencia que los reglamentos elaborados por el gobierno. Sin embargo, cabe el riesgo de que los códigos de prácticas se utilicen para reducir la competencia o para crear cárteles *de facto*. Así pues, es necesario garantizar que los códigos de prácticas queden sujetos a leyes eficaces de competencia.

Autorreglamentación/correglamentación en la industria

La autorreglamentación puede definirse como un acuerdo en virtud del cual un grupo organizado (como una asociación de industrias) reglamenta el comportamiento de sus miembros. Las ventajas de la autorreglamentación son: que es más probable la observancia de las normas cuando son elaboradas por los interesados; que las modificaciones y las actualizaciones pueden hacerse con mayor rapidez; y que resulta una práctica más económica para el gobierno, pues el grupo en cuestión corre con los gastos de reglamentación. Por otro lado, es a menudo difícil establecer la responsabilidad, y puede ser necesario mantener alguna forma de supervisión para garantizar la protección del público frente a los intereses privados del grupo autorreglamentado.

La correglamentación es similar a la autorreglamentación. Pero en el caso de la correglamentación, el gobierno trabaja en colaboración con el grupo de industrias en la elaboración de las normas aplicables a esas industrias, con miras a garantizar el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.