

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

G/TBT/W/173/Add.1

19 de abril de 2002

(02-2203)

Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio

Original: inglés

MARCO DE POLÍTICA PARA LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN MATERIA DE NORMALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD: CONJUNTO DE INSTRUMENTOS

Comunicación de la Comisión Europea

Addendum

De conformidad con la petición de la Comisión Europea, se adjunta el texto del documento mencionado en la comunicación distribuida con la signatura G/TBT/W/173.

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

**APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR
EN MATERIA DE NORMALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE
LA CONFORMIDAD: CONJUNTO DE INSTRUMENTOS**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. RESUMEN	3
II. INTRODUCCIÓN	3
III. ÁMBITO.....	4
IV. ANTECEDENTES: OBJETIVOS EN MATERIA DE POLÍTICA Y ACTIVIDADES ACTUALES DE LA COMUNIDAD	4
V. LOS MECANISMOS DE LA REGLAMENTACIÓN TÉCNICA Y SUS RELACIONES CON EL COMERCIO	5
VI. CONDICIONES PARA LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO	6
VII. ESFUERZOS PARA ALCANZAR EL IDEAL: DIVERSIDAD DE MEDIDAS	8
VIII. COOPERACIÓN EN MATERIA DE REGLAMENTACIÓN	9
<i>MEDIDAS PRÁCTICAS DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE REGLAMENTACIÓN.....</i>	<i>11</i>
IX. ARMONIZACIÓN	11
X. RECONOCIMIENTO DE LA EQUIVALENCIA	12
XI. ACUERDOS DE RECONOCIMIENTO MUTUO.....	14
<i>ACUERDOS MULTILATERALES DE RECONOCIMIENTO MUTUO.....</i>	<i>14</i>
XII. TIPOS DE RECONOCIMIENTO MUTUO PARCIAL, VOLUNTARIO, RESTRINGIDO O MENOS FORMAL.....	16
<i>ACREDITACIÓN.....</i>	<i>17</i>
<i>ESTUDIOS DE CASOS: EJEMPLOS DE ACTIVIDADES DE ACREDITACIÓN</i>	<i>18</i>
<i>COOPERACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS</i>	<i>19</i>
XIII. NORMALIZACIÓN INTERNACIONAL	19
XIV. ASISTENCIA TÉCNICA.....	20
<i>OBJETIVOS DE LA ASISTENCIA TÉCNICA.....</i>	<i>20</i>
<i>TIPOS DE ASISTENCIA TÉCNICA.....</i>	<i>21</i>
<i>PRESTACIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA</i>	<i>22</i>
<i>ESTUDIOS DE CASOS: ALGUNOS PROYECTOS DE ASISTENCIA TÉCNICA DE LA UE.....</i>	<i>22</i>
XV. APLICACIÓN DE LOS SISTEMAS	23
XVI. CONCLUSIÓN: ELECCIÓN DEL INSTRUMENTO APROPIADO	23
<i>CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LAS PARTES EN UN ACUERDO</i>	<i>24</i>
<i>MÉTODO PARA DETERMINAR EL INSTRUMENTO QUE HA DE UTILIZARSE.....</i>	<i>24</i>

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR EN MATERIA DE NORMALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD: CONJUNTO DE INSTRUMENTOS

I. RESUMEN

1. Todos los gobiernos establecen reglamentos. Cuando estos reglamentos se refieren a productos que son objeto de comercio, repercutirán en el comercio con otros países, ya que los proveedores extranjeros tendrán que cumplir las normas del país importador. En consecuencia, se han hecho esfuerzos considerables para reducir los efectos de la reglamentación nacional o regional sobre el comercio. Puede que los reglamentos cumplan fines legítimos, pero hay que hacer también todo lo posible para asegurar que no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del necesario para alcanzar tales fines. La aplicación del principio de proporcionalidad debería garantizar la necesidad y la eficacia de las medidas adoptadas en relación con el objetivo que se persigue.

2. La experiencia de la Comisión en materia de facilitación del comercio ha permitido llegar a la conclusión de que es posible aplicar una gran variedad de medidas para conseguir este objetivo. La compatibilidad de los enfoques, la coherencia de los reglamentos y normas, la transparencia de las reglas, la adecuación de los niveles y medios de reglamentación, la imparcialidad en la certificación, la compatibilidad de las medidas de vigilancia del mercado y de las prácticas de supervisión y una infraestructura técnica y administrativa apropiada son algunas de las condiciones para un comercio abierto.

3. La Comunidad y sus interlocutores comerciales tienen a su disposición diferentes medidas para acercarse a esas condiciones ideales. La cooperación en materia de reglamentación (para que los sistemas de reglamentación y vigilancia del mercado sean más compatibles), la armonización (para crear reglamentos técnicos únicos), los acuerdos de reconocimiento mutuo (para eliminar los costos derivados de una duplicación innecesaria de las prescripciones en materia de certificación), el apoyo a la elaboración de normas internacionales (para garantizar la compatibilidad e interoperabilidad de los productos y crear, en su día, una base técnica común para las normas), así como la elaboración de códigos de conducta y el desarrollo de la asistencia técnica (para respaldar el establecimiento de una infraestructura de la calidad en terceros países), son otras tantas medidas que se pueden utilizar eficazmente para facilitar el comercio.

4. La Comunidad debería esforzarse en lograr una combinación óptima de dichas medidas. En el presente documento se examinan éstas con cierto detenimiento, junto con los ejemplos oportunos, para facilitar futuras elecciones.

II. INTRODUCCIÓN

5. En los últimos años ha habido un renovado interés por la cooperación internacional en materia de normas, evaluación de la conformidad y eliminación de los obstáculos técnicos al comercio (OTC).

6. La finalidad del presente documento es examinar cuestiones relacionadas con los reglamentos técnicos y las prescripciones aplicables a los productos, así como su efecto en el comercio. También se examinará la eficacia de las medidas adoptadas para lograr que las normas entrañen un menor grado de restricción del comercio, manteniendo al mismo tiempo objetivos legítimos en materia de reglamentación, como la protección de la salud y la seguridad, la protección e información de los consumidores y la protección del medio ambiente. El análisis tiene por objeto facilitar la

identificación y el establecimiento de prioridades para la acción en este ámbito, de manera que ésta tenga la mayor eficiencia y la mejor relación costo-eficiencia posibles.

7. El creciente reconocimiento de la repercusión de los reglamentos técnicos en el comercio de mercancías ha permitido determinar una serie de mecanismos para reducirlos. Estos mecanismos podrían explotarse en mayor grado con el fin de ofrecer una respuesta flexible, adaptada a las necesidades y oportunidades que se presentan en cada situación concreta. La elección del instrumento apropiado dependerá de las características de los mercados, el entorno reglamentario y la infraestructura técnica de los países o regiones en cuestión, la naturaleza de los productos y la voluntad de las industrias y los organismos de reglamentación para utilizar esos diferentes instrumentos.

III. ÁMBITO

8. En las páginas siguientes se tratan cuestiones relacionadas con el comercio exterior de productos industriales. Sin embargo, las cuestiones que aquí se plantean podrían tener repercusiones para el comercio en otros ámbitos, como por ejemplo los servicios y los productos agropecuarios, dado que los problemas suelen ser similares, aunque en general difieran las modalidades reglamentarias vigentes.

9. En otras palabras, los conceptos que se presentan en este documento podrían ser útiles en otras esferas, en el entendimiento de que su posible aplicación en ellas dependería en cada caso del marco reglamentario específico.

IV. ANTECEDENTES: OBJETIVOS EN MATERIA DE POLÍTICA Y ACTIVIDADES ACTUALES DE LA COMUNIDAD

10. Los objetivos de la Comunidad en lo que concierne al comercio pueden resumirse fácilmente: en primer lugar, reducir los obstáculos técnicos en los mercados exteriores y prevenir la aparición de otros nuevos y, en segundo lugar, alentar a los interlocutores comerciales a que adopten normas y enfoques reglamentarios basados en las prácticas internacionales y europeas o compatibles con ellas. La consecución de ambos objetivos facilitará el comercio y el acceso a los mercados en beneficio mutuo.

11. Los principios generales de la política de comercio exterior de la CE en este ámbito se exponen en la *Comunicación de la Comisión relativa a la política de comercio exterior de la Comunidad en el ámbito de las normas y la evaluación de la conformidad* de 1996.¹ Esta comunicación se basa en dos hipótesis:

- a) las normas para productos y los medios de determinar la conformidad con ellas parecen tener efectos crecientes sobre el comercio, creando de ese modo obstáculos técnicos al comercio y exigiendo una mayor atención y una actuación más decidida que hasta ahora; y
- b) la consecución del mercado único ha colocado a la Comunidad en condiciones de aplicar en este ámbito una política comercial más orientada hacia el exterior.

12. Al mismo tiempo, otras novedades registradas en el marco jurídico de la Comunidad han impulsado a la UE a mejorar la eficacia de los organismos de reglamentación en lo que concierne a la protección de un número cada vez mayor de objetivos de orden público, como la salud y la seguridad,

¹ COM(96) 564 final de 13 de noviembre de 1996.

el medio ambiente y los intereses de los consumidores. A este respecto, conviene mencionar la aplicación del principio de proporcionalidad y la reciente comunicación de la Comisión sobre el principio de precaución², en la que la Comisión considera que el ámbito del principio abarca las medidas de protección de la salud de las personas y los animales y de preservación de los vegetales, además de los aspectos ambientales.

13. El propio mercado interno, cuyo objetivo inicial era en gran medida facilitar el comercio, se ha transformado en un mecanismo que combina la facilitación del comercio con un alto grado de protección de los intereses públicos, según se definen en el Tratado de la CE. La política en materia de normalización y evaluación de la conformidad en el comercio exterior que se expone en la comunicación fue ratificada por el Consejo³, que reafirmó también otros aspectos de esa política, como por ejemplo la importancia de la coherencia entre las normas internacionales y la creación de modelos reglamentarios compatibles con las normas.⁴

14. Hasta ahora, los objetivos comerciales se han perseguido a través de una estrategia basada en los cuatro elementos siguientes:

- a) recurso a la OMC, y especialmente al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio;
- b) concertación de acuerdos bilaterales (intergubernamentales) para reducir los obstáculos al comercio y el costo de éste; hasta ahora se han concertado acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) relativos a la evaluación de la conformidad, la certificación y el marcado, cuyo objeto es reducir los costos de las pruebas y la certificación en otros mercados, en particular los de los principales interlocutores comerciales;
- c) asistencia técnica para asegurar que los regímenes reglamentarios de otros países sean transparentes y favorables al comercio, y que se establezca una infraestructura adecuada en lo que concierne a las pruebas y la certificación;
- d) cooperación en materia de reglamentación, a fin de armonizar los reglamentos con los interlocutores comerciales, llegar a una interpretación común de las "mejores prácticas reglamentarias" (MPR) y promover el recurso a ellas, inclusive mediante el aumento de la transparencia de los reglamentos y normas, la normalización internacional y la armonización de los reglamentos entre los interlocutores comerciales.

V. LOS MECANISMOS DE LA REGLAMENTACIÓN TÉCNICA Y SUS RELACIONES CON EL COMERCIO

15. Para los fines del presente documento, se pueden distinguir los siguientes elementos principales que rigen la comercialización de mercancías:

- a) reglamentos técnicos (leyes) aplicables a las características de los productos;
- b) normas (elaboradas por consenso), ya sean de aplicación voluntaria o estén incorporadas de una u otra forma al ordenamiento jurídico;

² COM (2000) 01 final de 2 de febrero de 2000.

³ Conclusiones del Consejo de 26 de junio de 1997, D.O. C8 de 11 de enero de 2001, p. 1-3.

⁴ Resolución del Consejo de 28 de octubre de 1999, D.O. C141 de 19 de mayo de 2000, p. 1-4.

- c) prescripciones en materia de certificación, en las que se establece cómo ha de determinarse el cumplimiento de los reglamentos, incluidos los procedimientos de marcado y de otro tipo;
- d) procedimientos de prueba que permitan la verificación efectiva del cumplimiento de los reglamentos, así como aspectos conexos, tales como las buenas prácticas de laboratorio, la acreditación de laboratorios y la metrología;
- e) vigilancia del mercado (incluidos, cuando proceda, los aspectos relativos a la responsabilidad con respecto a los productos).

16. Los gobiernos prescriben reglamentos técnicos aplicables a los productos; por diversas razones, estos reglamentos pueden referirse a las características de los productos y prever también la certificación de que éstos cumplen efectivamente los reglamentos técnicos. Es evidente que los reglamentos se adoptan con fines legítimos, tales como la protección de la seguridad y la salud, del medio ambiente, etc.; pero también puede hacerse un uso indebido de ellos como medio para erigir barreras proteccionistas en torno al mercado interno. Por esta razón, en el Acuerdo OTC de la OMC se pide que los reglamentos técnicos y los procedimientos de certificación no restrinjan el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo que se persigue y que sean transparentes y no discriminatorios y que, cuando proceda, se utilicen normas internacionales. Sin embargo, subsiste la necesidad de seguir progresando en su aplicación práctica.

VI. CONDICIONES PARA LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO

17. Un mercado común plenamente desarrollado entre dos o más territorios se caracterizará por el hecho de que todo producto que se comercialice legalmente en uno de esos territorios podrá comercializarse de manera igualmente libre en el otro y, a la inversa, que los productos que no puedan ser comercializados legalmente en uno de los territorios tampoco podrán serlo en el otro. El mercado interno de la UE constituye el ejemplo más evidente de ello. Las recomendaciones del Acuerdo OTC constituyen cierto avance hacia el logro de la situación antes descrita. Hay que recordar, sin embargo, que los conceptos plasmados en el Acuerdo OTC no pueden enmarcar una situación de mercado común si no hay un marco institucional sólido que lo sostenga, es decir unos órganos legislativos y administrativos como el Consejo, el Parlamento y la Comisión, y un control judicial como el que ejerce el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

18. Teniendo esto presente, la situación más conveniente que fuera compatible con las disposiciones del Acuerdo OTC implicaría los elementos siguientes.

A. COMPATIBILIDAD DE LOS ENFOQUES

19. Los enfoques de la reglamentación de los productos deberían ser compatibles, si no idénticos, al menos dentro de sectores de productos bien definidos. Cuando se establecen sistemas complejos de reglamentación de productos, pueden surgir desequilibrios con respecto a sistemas menos complejos (por ejemplo, en el comercio con países en desarrollo).

B. COHERENCIA DE LOS REGLAMENTOS

20. Las prescripciones técnicas (reglamentos) aplicables a productos específicos deberían ser las mismas, o ser reconocidas como equivalentes, cuando se trata de conseguir los mismos objetivos reglamentarios.

C. COHERENCIA DE LAS NORMAS

21. Cuando tienen efectos reglamentarios o una repercusión importante en el mercado, las normas deberían ser las mismas, o técnicamente equivalentes, o al menos ser reconocidas como normas que responden a los mismos objetivos técnicos y que no están en contradicción entre sí.

22. Tal vez esto requiera una explicación: las normas son, en sentido estricto, instrumentos de aplicación voluntaria, elaborados en principio mediante el consenso de quienes han de utilizarlos con el fin de alcanzar objetivos técnicos, como reducir una diversidad innecesaria o establecer medios conocidos de especificación y niveles de uso y empleo. En ocasiones, se hace referencia a ellas en las leyes, como por ejemplo en el "nuevo enfoque" y la legislación sobre contratación pública de la UE; en muchos otros casos las normas, aunque sean totalmente voluntarias, tienen de hecho una fuerza prescriptiva porque constituyen una referencia fundamental para quienes participan en el mercado.

D. TRANSPARENCIA E IMPARCIALIDAD DE LOS REGLAMENTOS Y LAS NORMAS

23. Tanto las normas como los reglamentos técnicos deberían ser transparentes y accesibles para quienes han de utilizarlos, basarse en una labor internacional reconocida, cuando proceda, y no favorecer a los productos de una de las partes frente a los de otra.

E. NIVEL APROPIADO DE REGLAMENTACIÓN

24. Los reglamentos técnicos, y las normas con fuerza reglamentaria o cuasi reglamentaria, no deberían ser más rigurosos de lo necesario para conseguir objetivos legítimos de interés público (como los que se enumeran en el párrafo 3 del artículo 95 del Tratado de la CE, a saber, un alto grado de protección de la salud, la seguridad, la protección del medio ambiente y la protección de los consumidores), teniendo en cuenta los últimos adelantos científicos. El Acuerdo OTC establece que los reglamentos y las normas no deben restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo.

F. TRANSPARENCIA E IMPARCIALIDAD EN MATERIA DE CERTIFICACIÓN

25. Cuando se exijan certificados, éstos deben emitirse con arreglo a los mismos procedimientos, independientemente de la naturaleza y la nacionalidad de la entidad que los solicite.

G. RECONOCIMIENTO DE LOS CERTIFICADOS

26. Cuando se exijan certificados, éstos deben ser reconocidos en forma imparcial por todas las autoridades como documentos que dan acceso al mercado. Por consiguiente, debe haber transparencia en cuanto a la naturaleza de los organismos que emiten los certificados y garantías en cuanto a la calidad de éstos. Cuando proceda (por ejemplo, cuando los certificados sean emitidos por organismos independientes de certificación y evaluación, y no directamente por las autoridades públicas), será necesario un acuerdo con respecto a la acreditación u otra evaluación de los organismos de certificación, así como a las prescripciones pertinentes en materia de metrología.

H. COMPATIBILIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE VIGILANCIA DEL MERCADO

27. Los procedimientos de vigilancia del mercado -tanto antes como después de la venta- deben funcionar en la práctica. Esto significa que deben ser eficaces, compatibles e imparciales, y no favorecer a los productos de una entidad frente a los de otra.

I. DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA

28. Un país debe tener la capacidad y la infraestructura necesarias para asegurar el funcionamiento de los sistemas pertinentes, incluida la capacidad de reglamentación. Debe haber organismos de certificación, organismos de normalización, laboratorios y otros servicios necesarios, y todos ellos deben ser suficientemente eficaces.

29. Los desequilibrios entre economías desarrolladas y en desarrollo pueden traducirse en obstáculos al comercio, por ejemplo cuando los productores de economías en desarrollo no pueden cumplir los reglamentos más complejos aplicados a los productos por otros países, o cuando los gobiernos de países en desarrollo deben recurrir a reglamentos *ex ante* para el acceso al mercado porque no poseen recursos suficientes para asegurar una vigilancia eficaz del mercado *ex post*. Será difícil que los países en desarrollo participen en este tipo de medidas cooperativas de facilitación del comercio mientras no hayan alcanzado un nivel suficiente de complejidad reglamentaria. Las iniciativas de asistencia técnica y creación de capacidad pueden desempeñar una función importante en este ámbito.

VII. ESFUERZOS PARA ALCANZAR EL IDEAL: DIVERSIDAD DE MEDIDAS

30. En la Comunicación de 1996 de la Comisión relativa a la política de comercio exterior de la Comunidad en el ámbito de las normas y la evaluación de la conformidad, antes mencionada, se enuncian los dos "objetivos básicos" siguientes:

"En primer lugar, reducir o prevenir la aparición de nuevos obstáculos relacionados con las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad para los productos industriales en otros mercados. En segundo lugar, promover, siempre que sea posible, la adopción por otros países de normas y enfoques reglamentarios basados en las prácticas internacionales y europeas, o compatibles con ellas, para mejorar el acceso a los mercados y la competitividad de los productos europeos."

31. En algunas ocasiones se adoptan íntegramente las prácticas de la Comunidad. Por ejemplo, los países del Espacio Económico Europeo (EEE) han adoptado todo el acervo comunitario en lo que concierne al comercio de mercancías. Los países que son candidatos a la adhesión a la UE se han comprometido también a adoptar todos los elementos del sistema europeo (y, en cualquier caso, deberán hacerlo en el momento de su adhesión, puesto que su intención es llegar a ser Estados miembros).

32. Sin embargo, puede que para otros países no sea comercialmente rentable, o políticamente conveniente o práctico, alinearse totalmente y en todos los aspectos al acervo comunitario. La Comunidad y otros países están estudiando otros instrumentos, como por ejemplo los acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM). No obstante, es cada vez más evidente que los ARM sólo representan un instrumento más, y que todos los instrumentos de facilitación del comercio tienen repercusiones en lo que respecta a su aplicación en la práctica que requieren un cuidadoso examen.

33. Se pueden señalar algunos instrumentos para resolver cada uno de los problemas antes indicados: la cooperación en materia de reglamentación para los puntos 1, 5 y 8, la armonización de los reglamentos, la reglamentación internacional y el reconocimiento de la equivalencia para el punto 2, la armonización de las normas, la normalización internacional y el reconocimiento de la equivalencia para los puntos 3 y 4, los acuerdos de reconocimiento mutuo para los puntos 6 y 7 y los programas de asistencia técnica para los puntos 8 y 9 (véase el resumen en el cuadro 1).

34. Por supuesto, estos elementos no son totalmente independientes entre sí, y por esta razón las correlaciones que se señalan en el cuadro 1 deben considerarse meramente indicativas. Por ejemplo, la armonización y la cooperación en materia de reglamentación están estrechamente relacionadas, y la normalización internacional tiene estrechos vínculos tanto con la reglamentación como con la certificación. Al elegir las medidas, será necesario tener en cuenta la coherencia, así como otros factores tales como el volumen del comercio entre las partes y la infraestructura técnica existente en esos países. Obsérvese también que todos estos instrumentos se pueden aplicar a nivel bilateral, regional o multilateral.

Cuadro 1

Lista indicativa de instrumentos para resolver problemas relacionados con la reglamentación

El presente cuadro tiene por objeto proponer las medidas que podrían ser adecuadas en cada caso; no es exhaustivo y las correlaciones señaladas no se excluyen mutuamente.

<i>Nº</i>	<i>Problemas</i>	<i>Algunos instrumentos para resolverlos</i>
1.	Compatibilidad de los enfoques	Cooperación en materia de reglamentación
2.	Coherencia de los reglamentos	Armonización de los reglamentos Reglamentación internacional Reconocimiento de la equivalencia
3.	Coherencia de las normas	Armonización de las normas Normalización internacional Reconocimiento de la equivalencia
4.	Transparencia e imparcialidad de los reglamentos y las normas	Armonización Reglamentación y normalización internacionales Reconocimiento de la equivalencia
5.	Nivel apropiado de reglamentación	Cooperación en materia de reglamentación
6.	Transparencia e imparcialidad en materia de certificación	Acuerdos de reconocimiento mutuo Asistencia técnica
7.	Reconocimiento de los certificados	Acuerdos de reconocimiento mutuo
8.	Compatibilidad de los procedimientos de vigilancia del mercado	Cooperación en materia de reglamentación Asistencia técnica
9.	Desarrollo de la infraestructura	Asistencia técnica

VIII. COOPERACIÓN EN MATERIA DE REGLAMENTACIÓN⁵

35. Como ya se ha indicado, los reglamentos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad están destinados a conseguir objetivos legítimos, como la protección de la seguridad y la salud y del medio ambiente, el fomento de la calidad, el control de la diversidad innecesaria de productos y la protección de los consumidores contra prácticas comerciales que puedan inducir a error. Por otra parte pueden obstaculizar gravemente el comercio. Una de las finalidades de la

⁵ Según la comunicación de la Comisión, esta cooperación abarca tanto las iniciativas multilaterales encaminadas a armonizar las prescripciones en materia de reglamentación y las normas obligatorias y a fomentar buenas prácticas en la evaluación de la conformidad como la cooperación bilateral con los interlocutores comerciales de la UE para elaborar reglamentos técnicos, armonizar normas y llevar a cabo una reforma de la reglamentación.

cooperación en materia de reglamentación es conciliar esos objetivos. Por lo tanto, debería entenderse que el objetivo antes mencionado de "reducir o prevenir la aparición de nuevos obstáculos relacionados con las normas" se aplica cuando esas normas constituyen obstáculos innecesarios⁶ al comercio.

36. Los mecanismos de cooperación que se creen diferirán forzosamente en función de la naturaleza de los productos, los factores históricos (la estructura anterior de la reglamentación), la compatibilidad de los sistemas de reglamentación y la voluntad de liberalizar el comercio.

37. La cooperación en materia de reglamentación suele ser un proceso no estructurado que atraviesa diversas fases, durante las cuales los organismos de reglamentación se consultan entre sí. Esa cooperación puede basarse en acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales, y a menudo es alentada por la industria, que desea que los gobiernos aprueben soluciones comunes.

38. El principal instrumento adoptado hasta ahora en este ámbito es, por supuesto, el Acuerdo OTC de la OMC. Al prescribir la notificación de las propuestas de reglamentos técnicos y programas de normalización e instar a sus signatarios y a los organismos de normalización de éstos a que basen sus reglamentos técnicos, sus normas y sus prescripciones en materia de certificación en normas internacionales, siempre que sea posible, el Acuerdo OTC representa un gran paso adelante. Sin embargo, debido a la amplitud de su alcance y al número de sus signatarios, en ciertos casos su enfoque reglamentario debe tener, por razones prácticas, un "mínimo común denominador". También hay que tener presente que queda un margen considerable para mejorar su aplicación. Se ha avanzado algo en los dos "exámenes trienales" del Acuerdo OTC, pero quedan por resolver otras cuestiones.

39. Las iniciativas bilaterales, regionales e interregionales en este ámbito ofrecen también posibilidades de progreso. Por ejemplo, los principios relativos a las mejores prácticas reglamentarias que se adoptaron en el marco de la Reunión de países de Asia y Europa (ASEM) ofrecen algunas orientaciones útiles con respecto a la consulta; el Acuerdo de Libre Comercio concertado entre la CE y México contempla el intercambio de información; y se han previsto ciertas formas de cooperación entre la Comunidad y los países del Mercosur. Estas iniciativas podrían considerarse un primer paso hacia una verdadera cooperación en materia de reglamentación.

40. Cabe mencionar, en particular, las *mejores prácticas reglamentarias*: se trata de un esfuerzo por llegar a una interpretación común de los principios básicos de las buenas formas de reglamentación, tales como el intercambio de información sobre cuestiones comerciales, la transparencia en los programas, la claridad de las normas, la adecuación del enfoque reglamentario al objetivo de la reglamentación, etc.

41. Otro elemento importante del desarrollo de la reglamentación es la transparencia. La Comisión Europea atribuye gran importancia a esta cuestión: reducir la distancia entre el legislador y los ciudadanos y conseguir que éstos participen plenamente en el proceso es una prioridad fundamental. Si bien existe en general coincidencia con respecto a los principios de la transparencia (como por ejemplo la consulta al público y el acceso de éste a los documentos oficiales), las modalidades de aplicación de esos principios difieren considerablemente. Por ello es importante que los organismos de reglamentación de diferentes países, cuando cooperen, conozcan los sistemas que cada uno de ellos utiliza para abordar los aspectos relacionados con la transparencia y la repercusión que tienen en el proceso de reglamentación.

⁶ Se supone que los efectos sobre el comercio que son necesarios para conseguir los objetivos de la reglamentación son proporcionales y son compatibles con el Acuerdo OTC (párrafo 2 del artículo 2: "... los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo").

42. Conviene hacer otras dos observaciones. En primer lugar, es necesario que el texto de los acuerdos sea respaldado por una implementación concreta. En segundo lugar, la propia UE deberá seguir aplicando con flexibilidad su sistema de reglamentación del comercio de mercancías cuando la apertura del comercio permita obtener ventajas mutuas.

Medidas prácticas de cooperación en materia de reglamentación

43. La experiencia de la UE en cuanto a la libre circulación de mercancías en el mercado interior ha demostrado que muchos de los obstáculos se deben a la falta de comprensión de las prescripciones jurídicas y las exigencias del mercado. La elaboración y distribución de información sobre los procedimientos de certificación, acreditación y normalización facilitaría la supresión de esos obstáculos. Por ello es conveniente organizar intercambios de información, de experiencias institucionales y de prescripciones específicas para los distintos sectores o categorías de productos. Los seminarios, cursos de capacitación, visitas conjuntas, auditorías y encuestas y la recopilación de información podrían contribuir también a la consecución de este objetivo.

44. Esto puede dar lugar a un proceso indirecto de "evaluación comparativa" mediante el cual los encargados de la reglamentación se familiaricen con las experiencias de sus homólogos de otros países y, como resultado de ello, modifiquen sus prácticas reglamentarias. La identificación de buenas prácticas reglamentarias puede también contribuir a la transparencia de la reglamentación y mejorar el acceso a los mercados. Esta es la pauta que sigue la UE en foros bilaterales como la Asociación Económica Transatlántica con los Estados Unidos de América y en foros multilaterales como la ASEM.

IX. ARMONIZACIÓN

45. Para empezar, tal vez sea necesario subrayar la diferencia entre la armonización y la normalización internacional, aunque es evidente que entre ellas existen grandes semejanzas. En general, se puede considerar que la *armonización* es la redacción, por un grupo de autoridades, de normas comunes o idénticas, con la pretensión de que las normas obligatorias aplicables a un producto o servicio sean las mismas para todas ellas. La *normalización internacional* (en su acepción más amplia, es decir, incluida la redacción de especificaciones técnicas por las autoridades públicas) tiene por objeto la elaboración de un conjunto común de prescripciones a nivel internacional, con la participación de quienes tengan en ellas un interés legítimo: gobiernos, entidades económicas como la industria, y usuarios, sin la pretensión de que las normas obligatorias y las prácticas técnicas sean siempre las mismas.

46. Esta distinción es necesaria porque hay que reconocer que las normas internacionales no se utilizan universalmente, a pesar de que en el Acuerdo OTC se preconiza su utilización como base para la reglamentación y la normalización nacionales y regionales siempre que sea apropiado. Se puede asegurar la coherencia de los reglamentos y las normas mediante la armonización, que ha demostrado ya su utilidad en el contexto del mercado interior de la UE. La armonización, tanto de los reglamentos como de las normas, tiene la ventaja de dejar claro que las reglas son las mismas, por lo que un proveedor que comercializa un producto puede tener la seguridad que se le aplicarán las mismas reglas cualquiera que sea la jurisdicción.

47. Existe ya en cierta medida una armonización internacional en materia de reglamentación. Organizaciones como la Comisión del Codex Alimentarius, la OACI, la OMI, etc., se están ocupando ya de la reglamentación internacional a nivel intergubernamental.

48. Sin embargo, la armonización es una opción "maximalista" que no siempre resulta práctica o incluso aconsejable, por ejemplo por su costo potencialmente alto. La armonización de las reglas requiere una adaptación reglamentaria, ya sea mediante la alineación de las reglas de una de las partes

con las de la otra (como en el caso de los países candidatos a la adhesión) o mediante la elaboración de reglas totalmente nuevas. Estos procedimientos son costosos, tanto desde el punto de vista administrativo como para los proveedores de los productos que deben ser conformes. Además, los intentos de armonización pueden tropezar con problemas políticos; por ejemplo, puede que los diferentes sistemas reglamentarios no sean compatibles y que las administraciones no deseen modificar sus sistemas reglamentarios en función de prescripciones que consideren foráneas, o que encuentren dificultades para persuadir a sus órganos legislativos de la conveniencia de hacerlo.

49. Por último, la armonización no implica el reconocimiento mutuo de los certificados. Una cosa es establecer reglas que sean idénticas o técnicamente compatibles, y otra aceptar que los productos sean conformes a ellas. Aun si las reglas de dos países son las mismas, la aceptación de los certificados de conformidad con ellas por un país se basa en la confianza de ese país en los procedimientos de evaluación de la conformidad del otro. Por consiguiente, para lograr una compatibilidad total en las esferas sujetas a reglamentación, será necesario que la armonización de los reglamentos y normas vaya acompañada del reconocimiento mutuo de los certificados de conformidad, y que los mecanismos de vigilancia del mercado existentes en los territorios de las partes permitan comercializar mercancías que sean conformes a las reglas establecidas de común acuerdo.

X. RECONOCIMIENTO DE LA EQUIVALENCIA

50. Aun en el caso de que los reglamentos o normas difieran, puede ser posible avanzar hacia una apertura mutua de los mercados si se reconoce su equivalencia. Cuando un reglamento aplicado en un territorio tiene el mismo objetivo reglamentario que el que se aplica en el otro, y los dos reglamentos cumplen de hecho ese objetivo, las autoridades pueden convenir en considerarlos equivalentes. En tal caso, pueden acordar que los productos que son conformes a los reglamentos de la otra parte (incluidos, si es necesario, los procedimientos pertinentes de evaluación de la conformidad y de certificación) se comercialicen en el territorio de cualquiera de las partes como si fuesen conformes a los reglamentos allí vigentes.

51. Aunque es un instrumento potencialmente eficaz, recomendado además en el Acuerdo OTC de la OMC, este mecanismo puede resultar técnicamente complejo en la práctica, lo que tal vez explique por qué se utiliza poco. En primer lugar, se deben exponer los *objetivos* de la reglamentación (lo que se ha hecho en la legislación de la UE), seguidamente ha de convenirse en que son equivalentes y por último ha de llegarse a un acuerdo sobre su aceptabilidad mutua. Se trata de un proceso complejo, sobre todo porque debe realizarse en forma detallada, sector por sector; además, toda revisión o actualización sustancial (por ejemplo, para tener en cuenta adelantos técnicos) hará probablemente necesario determinar y reconocer de nuevo la equivalencia. Por estas razones, este principio relativamente sencillo no puede ser considerado de aplicación general. No obstante, cuando se puede aplicar es un instrumento valioso que facilita el comercio al tiempo que respeta plenamente la autonomía de las partes en materia de reglamentación.

52. Cuando se estima que es factible, la armonización se considera por lo general un instrumento mejor que la equivalencia. Sin embargo, la armonización corre el riesgo de ser un proceso más largo que el reconocimiento de la equivalencia. Además, puede que haya razones no técnicas para descartar la armonización en caso de que la equivalencia permita conseguir resultados muy similares en cuanto a la facilitación del comercio. En cambio, cuando los reglamentos técnicos son radicalmente diferentes, especialmente en lo que concierne a los objetivos que tratan de alcanzar, es probable que no se pueda determinar la equivalencia y que la armonización resulte inviable.

53. Mediante el reconocimiento de la equivalencia (que puede ser mutuo o unilateral) un país acepta que los productos importados que cumplen las prescripciones técnicas aplicables del país exportador se coloque en su mercado como si cumpliera sus propias prescripciones técnicas. Se

puede considerar la posibilidad de reconocer la equivalencia de las normas cuando no existen normas internacionales pertinentes o cuando su adopción no es inminente. Como medida provisional hasta que se elaboren normas internacionales adecuadas, podrían aceptarse como equivalentes normas originarias de otros interlocutores comerciales, aun cuando esas normas difieran de las nacionales.

54. El reconocimiento de la equivalencia no implica, de por sí, un reconocimiento de la evaluación de la conformidad. Sin embargo, tiene sentido combinar ambos sistemas, tanto con fines de facilitación del comercio como de eficacia en materia de reglamentación. El reconocimiento de la equivalencia de los reglamentos técnicos, unido al reconocimiento de la evaluación de la conformidad, asegura que un producto sólo tenga que cumplir un único conjunto de prescripciones técnicas y que sólo sea sometido a prueba y evaluado una única vez por los organismos públicos o privados de evaluación de la conformidad que estén más familiarizados con las prescripciones con referencia a las cuales se evalúa el producto.

55. Sin embargo, para conseguir este resultado es necesario que se satisfagan dos conjuntos de condiciones.

56. En primer lugar, los reglamentos técnicos deben ser equivalentes en cuanto a sus objetivos reglamentarios. Esa equivalencia puede determinarse si los objetivos se enuncian explícitamente o se pueden establecer con precisión a partir de los propios reglamentos. Los objetivos deberán ser muy similares, si no idénticos, y las prescripciones de cada conjunto de reglamentos deberán permitir cumplir los objetivos reglamentarios del otro. En la práctica, hay más probabilidades de que se satisfagan estas condiciones cuando los dos conjuntos de reglamentos técnicos se basan en normas muy similares o incluso en una misma norma (por ejemplo, en normas internacionales).

57. En segundo lugar, cada una de las partes debe tener confianza en la infraestructura de evaluación de la conformidad de la otra, en lo que respecta a la competencia técnica, rectitud, imparcialidad, independencia, etc., de los organismos de dicha parte encargados de evaluar la conformidad.⁷

Estudio de casos: ejemplos de equivalencia

La legislación sobre el "nuevo enfoque" de la UE no establece normas obligatorias, pero las reconoce como medio para conseguir objetivos reglamentarios: las normas no son obligatorias, pero su respeto da lugar a una "presunción de conformidad" con las prescripciones (obligatorias) de la Directiva pertinente.

En un acuerdo sobre equipo marino que están negociando la UE y los Estados Unidos en el marco de la Asociación Económica Transatlántica, el posible reconocimiento de la equivalencia de los reglamentos se basaría en los convenios de la Organización Marítima Internacional (OMI), que constituyen la base técnica de los reglamentos de la UE y de los Estados Unidos en este sector.

⁷ Conviene señalar la diferencia que existe entre el reconocimiento de la evaluación de la conformidad en el contexto de la equivalencia y en el de los acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM). En ambos casos, cada una de las partes debe tener confianza en que los organismos de evaluación de la conformidad (públicos o privados) de la otra presentan determinadas características: títulos de aptitud y capacitación adecuados de su personal, imparcialidad, independencia respecto de los intereses creados, competencia técnica para llevar a cabo pruebas, etc. En el marco de un ARM, los organismos de evaluación de la conformidad de la parte exportadora deben comprender también las prescripciones del país importador y ser competentes para evaluar la conformidad de los productos con ellas. En el marco del reconocimiento de la equivalencia, los organismos de evaluación de la conformidad del país exportador evalúan la conformidad de un producto con las prescripciones de ese país, por lo que no es necesario que posean más competencia técnica de la que precisan en el contexto interior.

XI. ACUERDOS DE RECONOCIMIENTO MUTUO

58. Los acuerdos de reconocimiento mutuo son acuerdos relativos al reconocimiento mutuo de la evaluación de la conformidad de productos sujetos a reglamentación. Un ARM confiere a cada parte importadora la facultad de someter a prueba y certificar productos con arreglo a las prescripciones reglamentarias de la otra parte, en su propio territorio y antes de la exportación. En aquellos casos en que un país requiere una certificación obligatoria de productos específicos por un tercero, cada parte importadora acepta, por medio del ARM, reconocer las pruebas, los certificados y las aprobaciones que emitan los organismos de evaluación de la conformidad convenidos de la parte exportadora, y los productos pueden exportarse y comercializarse en el mercado de la otra parte sin someterse a procedimientos adicionales. El mandato recibido en 1992 por la Comisión Europea en relación con los ARM y las posteriores directivas de negociación de 1994 y 1998 autorizaron negociaciones de carácter bilateral. De este modo fueron posibles los ARM actualmente en vigor y (con un mandato suplementario) las disposiciones adoptadas en el marco de la Asociación Económica Transatlántica con los Estados Unidos. En el mandato que el Consejo dio a la Comisión para que negociara acuerdos de reconocimiento mutuo se señalaba el objetivo de que los terceros países interesados concertaran con los Estados de la AELC miembros del EEE acuerdos paralelos, equivalentes a los que habían de concertarse con la Comunidad. El sistema de protocolos de acuerdo paralelos concede formalmente al tercer país en cuestión el mismo acceso al mercado en todo el Espacio Económico Europeo para los productos a los que se aplican los acuerdos de reconocimiento mutuo.

59. Los ARM no requieren ni presuponen la armonización de las prescripciones técnicas de cada parte o el reconocimiento de su equivalencia. Cada parte es libre de adoptar sus propios reglamentos o normas, aunque los participantes en un ARM deben evidentemente aplicar conceptos generalmente compatibles con respecto a las pruebas y la aprobación de los productos, y cada parte debe tener sistemas de certificación e infraestructuras técnicas básicas comparables, o al menos mutuamente aceptables. Una vez establecido, el ARM requerirá un seguimiento, por ejemplo mediante la elaboración de listas de organismos de certificación reconocidos y de las normas o reglamentos en que éstos deban basar la certificación.

60. La ventaja de este sistema consiste en la eliminación de tareas duplicadas de inspección o certificación. En casos en que un producto destinado a dos mercados puede tener que ser evaluado dos veces (porque las prescripciones técnicas o las normas sean diferentes) la evaluación será menos costosa si es efectuada por el mismo organismo. El plazo de comercialización se reduce, ya que los contactos entre el fabricante y el organismo de evaluación de la conformidad, así como la evaluación única, aceleran el proceso. Aun cuando los reglamentos básicos estén armonizados, por ejemplo con arreglo a una norma internacional, subsiste la necesidad de un reconocimiento de los certificados, y en tal caso la ventaja es evidente: el producto se evalúa una sola vez en función de la norma aceptada por ambas partes, en lugar de dos veces.

61. Otra de las ventajas es el aumento de la transparencia (todos los procedimientos deben describirse con claridad); además, los contactos entre los organismos de reglamentación pueden dar lugar a cierta armonización, y la transparencia en los procedimientos asegura una mayor previsibilidad, lo que permite a las empresas planificar mejor sus estrategias de comercialización.

Acuerdos multilaterales de reconocimiento mutuo

62. A nivel internacional, en los últimos años han empezado a concertarse acuerdos o arreglos multilaterales, tanto entre gobiernos como en organizaciones regionales. Su motivación básica es extender a un mayor número de interlocutores comerciales las ventajas de un acceso más fácil al mercado. Sin embargo, dado el gran número de partes intervinientes, estos acuerdos suelen dar lugar a un aumento de la complejidad (debido a la gama más amplia de diferencias entre los distintos sistemas).

63. El contenido de estos ARM varía con frecuencia, ya sea porque abarcan un número limitado de sectores o porque implican un reconocimiento parcial que se traduce en un grado menor de facilitación del comercio. Esto sucede en la mayoría de los acuerdos multilaterales de reconocimiento mutuo vigentes, cuyo ámbito de aplicación se limita por lo general a la aceptación por las demás partes de los informes sobre las pruebas realizadas por un laboratorio en el territorio de una de ellas, normalmente sobre la base de normas convenidas o normas internacionales.

Estudio de casos: el ARM del APEC

El ARM del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) representa el ejemplo de acuerdo multilateral mejor conocido fuera de la UE. El APEC⁸ ha prestado apoyo, a través del Programa de Acción de Osaka, a la concertación de acuerdos multilaterales y bilaterales de reconocimiento mutuo en la región del APEC. Estos acuerdos abarcan cuatro sectores.

- a) El *Acuerdo de reconocimiento mutuo (ARM) del APEC sobre evaluación de la conformidad de alimentos y productos alimenticios* consta de un acuerdo marco (el acuerdo general) y acuerdos de aplicación separados (acuerdos sectoriales). Los acuerdos sectoriales implican la aceptación, por una parte importadora, de la conformidad de los productos alimenticios importados con las prescripciones de dicha parte.
- b) El *Acuerdo tipo de reconocimiento mutuo del APEC sobre productos de la industria del automóvil* no es un acuerdo propiamente dicho, sino un modelo o fórmula que han de utilizar las economías miembros cuando celebren acuerdos bilaterales. Cada una de las partes garantiza que los productos que exporta en el marco del acuerdo cumplen la lista de normas armonizadas que se especifican en él. Las normas armonizadas se basarán en las normas equivalentes de la CEPE.
- c) El *Acuerdo de reconocimiento mutuo (ARM) del APEC sobre evaluación de la conformidad del equipo de telecomunicaciones* comprende un acuerdo marco y dos acuerdos sobre conformidad (uno de ellos relativo a los informes sobre pruebas y el otro a los certificados). Las economías miembros son libres de participar en el acuerdo sobre conformidad que mejor se ajuste a su régimen reglamentario.
- d) El *Acuerdo de reconocimiento mutuo (ARM) del APEC sobre evaluación de la conformidad del equipo eléctrico y electrónico*, al igual que el ARM sobre las telecomunicaciones, se refiere al reconocimiento de los informes sobre pruebas y los certificados; sin embargo, todas las disposiciones están contenidas en un único documento.

Selección de un ARM: examen de la experiencia adquirida

64. Los costos y beneficios de los ARM han de examinarse a la luz de ciertos aspectos políticos y relacionados con la competencia comercial. Basándose en su experiencia, la Comisión estima que la negociación de un ARM sólo se justifica en las circunstancias siguientes:

⁸ El APEC, establecido en 1989 como respuesta a la creciente interdependencia entre las economías de Asia y el Pacífico, empezó siendo un diálogo informal, pero se ha convertido en el principal vehículo regional para promover el libre comercio entre las 21 economías que lo componen.

- a) cuando los sistemas de certificación no presentan demasiadas diferencias en los principios y en la práctica;
- b) cuando existen infraestructuras sólidas y operativas de reglamentación, normalización y certificación, así como infraestructuras y capacidad de vigilancia del mercado, comparables y compatibles con las de la UE;
- c) cuando el comercio entre las partes es suficiente para justificar el costo del establecimiento de tales acuerdos; y
- d) cuando el comercio que se liberaliza ofrece posibilidades de apertura de los mercados a la industria de la UE y a la del tercer país, puesto que el apoyo político de la industria es evidentemente necesario para que las medidas de liberalización del comercio reciban un mayor respaldo.

65. Los ARM no suprimen algunos importantes obstáculos técnicos al comercio. En algunos sectores, las actividades de certificación están sujetas a un control restrictivo por parte del gobierno. Puede que haya reglamentos técnicos que, por razones políticas o de otro tipo, no sean susceptibles de modificación. También puede haber sectores del mercado en los que, aunque en teoría los productos no estén sujetos a una certificación obligatoria, en la práctica ésta sea inevitable, por ejemplo por razones de mercado (es posible que los clientes exijan productos certificados, aunque los productos no certificados puedan comercializarse legalmente).

66. Los ARM no pueden resolver los problemas de este tipo. Son un instrumento de facilitación del comercio, que puede utilizarse cuando los posibles interlocutores han preparado ya el terreno al acercar sus sistemas lo suficiente para que los ARM puedan funcionar, aunque no aborden cuestiones de armonización o no acepten que la armonización es un objetivo demasiado lejano para que pueda alcanzarse en un plazo razonable.

XII. TIPOS DE RECONOCIMIENTO MUTUO PARCIAL, VOLUNTARIO, RESTRINGIDO O MENOS FORMAL

67. Los acuerdos de reconocimiento mutuo requieren que cada parte tenga confianza en que los sistemas de certificación de productos de la otra parte son eficaces y fiables para proporcionar un nivel de protección apropiado. Esta confianza puede tardar cierto tiempo en establecerse, ya que las autoridades de cada parte delegan de hecho algo de la tarea de hacer cumplir los reglamentos técnicos en organismos sobre los que no tienen un control directo (aunque se pueda considerar que tienen cierto control indirecto a través de sus relaciones con las autoridades de la otra parte), y es comprensible que haya resistencia cuando el producto pueda representar un peligro potencial.

68. De hecho, los signatarios de un ARM convienen en compartir en cierta medida el control de sus mercados internos del producto en cuestión, a cambio de que la otra parte haga lo mismo. En las fases iniciales del funcionamiento de un acuerdo de este tipo, puede que los signatarios no estén dispuestos a ceder una parte de sus facultades discrecionales en cuanto a la reglamentación de sus propios mercados.

69. Además, si una de las partes carece de la infraestructura técnica necesaria para un ARM, tal vez no sea éste el instrumento más apropiado, ya que requiere niveles comparables de infraestructura técnica. Un país con una infraestructura más desarrollada puede ser capaz de proporcionar los certificados requeridos a otro país, pero si este último tiene una infraestructura de certificación menos desarrollada, es posible que sus organismos de evaluación de la conformidad no tengan la capacidad necesaria para proporcionar certificados en los que la otra parte pueda confiar. Por otra parte, puede

que el interlocutor menos desarrollado tenga reglamentos estrictos en materia de control de las importaciones que compensen la falta de un mecanismo eficaz de vigilancia del mercado.

70. El reconocimiento mutuo puede desglosarse en los diversos elementos cuyo conjunto constituye el ARM clásico. Sin embargo, si se considera prematuro concertar un ARM, o si faltan la voluntad política o los recursos técnicos para hacerlo, tal vez sea posible determinar ciertos elementos que se pueden aplicar por separado, de manera autónoma o como parte de un grupo de medidas que no llegan a ser un ARM completo. Un "ARM por etapas" podría consistir en un acuerdo general al que se añadirían progresivamente acuerdos complementarios destinados a conseguir la cooperación en materia de reglamentación, el reconocimiento mutuo u otros objetivos. Se podría estimular la voluntad política de llegar a un ARM mediante un enfoque "global" que permitiera a cada una de las partes obtener algo de lo que necesita a cambio de concesiones a la otra parte.

71. Por ejemplo, en el sector farmacéutico, las buenas prácticas de fabricación (BPF) o las buenas prácticas de laboratorio (BPL) podrían considerarse parte de un ARM, pero también podrían ser objeto de un acuerdo autónomo (como el acuerdo que se ha concertado con Israel sobre BPL). La rastreabilidad de las normas sobre medición constituye otro ámbito de cooperación. Si las normas sobre medición que utilizan los laboratorios en el territorio de una de las partes son consideradas aceptables por la otra, se facilitará la aceptación de los resultados de las pruebas.

Acreditación

72. Un ámbito especialmente susceptible de desarrollo es el de la acreditación: se trata de uno de los medios más corrientes por los que se reconoce que un organismo es competente en materia de certificación, pruebas y funciones conexas. En general, los organismos de certificación están acreditados por un organismo de acreditación de su propio país o región para conceder certificados de conformidad. La certificación puede basarse en pruebas realizadas por laboratorios acreditados a tal efecto, que están igualmente acreditados para realizar pruebas por cuenta de su propio país o región.

73. El incremento de los contactos y acuerdos entre organismos de acreditación es una realidad y puede sin duda desempeñar una función importante como apoyo a las actividades de facilitación del comercio en el ámbito de la evaluación de la conformidad.

74. El número de acuerdos voluntarios entre organismos de acreditación, organismos de certificación y laboratorios de pruebas aumenta constantemente. Estos acuerdos tienen en cuenta las experiencias comunes y crean redes de intercambio de información, trabajos técnicos y prácticas. Estas actividades son realizadas de forma voluntaria por agentes del sector privado, aunque el sector público puede desempeñar también una función apoyando y facilitando los acuerdos. El apoyo puede prestarse directamente, promoviendo o financiando el intercambio de información y la organización de actos, o indirectamente, estableciendo o reconociendo la función de los sistemas existentes en los acuerdos bilaterales o multilaterales.

75. Además, hay ya toda una gama de acuerdos de subcontratación entre laboratorios de pruebas y organismos de certificación. En estos casos, mientras que la evaluación de la conformidad sigue incumbiendo, en su totalidad o en parte, a la organización principal, el laboratorio asociado lleva a cabo la mayor parte de las pruebas del producto. Este tipo de acuerdo es también muy común a nivel internacional, entre organizaciones situadas en diferentes países.

Estudios de casos: ejemplos de actividades de acreditación⁹

A nivel regional europeo, los miembros de la AE (Acreditación Europea) pueden solicitar la evaluación de sus actividades por un grupo homólogo. Los miembros que superan con éxito esta evaluación pueden firmar el acuerdo multilateral apropiado que les acredita como organismo de certificación, laboratorio u organismo de inspección, y con arreglo al cual reconocen y promueven la equivalencia de los sistemas de los otros miembros, así como los certificados e informes emitidos por los organismos acreditados en el marco de esos sistemas. La AE promueve el reconocimiento y la aceptación, en todos los países que son partes en el acuerdo multilateral, de los certificados e informes que emiten las organizaciones acreditadas por los organismos nacionales de acreditación que han firmado dicho acuerdo. El objetivo del acuerdo multilateral de la AE es conseguir un nivel de competencia uniforme entre los organismos acreditados y eliminar la necesidad de realizar evaluaciones múltiples.

El sistema incipiente de acuerdos multilaterales de reconocimiento mutuo entre organismos de acreditación de laboratorios que forman parte de la ILAC (Conferencia Internacional sobre Acreditación de Laboratorios de Ensayo), basados en exámenes por homólogos, posibilita que laboratorios acreditados de todo el mundo obtengan una forma de reconocimiento internacional y permite que los datos de las pruebas realizadas por esos laboratorios que acompañan a los productos exportados sean aceptados más fácilmente en los mercados extranjeros.

Análogamente, el IAF (Foro Internacional de Acreditación) está estableciendo a escala mundial acuerdos multilaterales de reconocimiento mutuo basados en la equivalencia de los programas de acreditación de organismos de evaluación de la conformidad aplicados por los organismos de acreditación miembros y verificados por examen de homólogos. La función primordial tanto de la ILAC como del IAF es fomentar el reconocimiento voluntario en todo el mundo estableciendo programas que aplican criterios comunes respecto de la acreditación y la evaluación de la conformidad y que contribuyen a la supresión de los obstáculos no arancelarios al comercio. De este modo se reducen efectivamente los costos tanto para el fabricante como para los importadores, al reducirse o eliminarse la necesidad de que los productos sean sometidos a nuevas pruebas en otro país.

El sistema IECEE-CB es un acuerdo multilateral en el que participan organizaciones de certificación de muchos países. Los países que son miembros de la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI) pueden adherirse al sistema y designar organismos nacionales de certificación. El sistema utiliza los certificados de pruebas emitidos por los organismos de certificación para dar fe de que las muestras del producto cumplen las prescripciones de las normas pertinentes de la CEI y las variantes nacionales declaradas que existen en diversos países miembros. Por lo tanto, el sistema se basa en la utilización de normas internacionales de la CEI y en el intercambio transparente de información sobre cualquier variante de esas normas que pueda aplicarse a nivel nacional. Un fabricante que utilice un informe sobre pruebas emitido por una de las organizaciones de certificación miembros del sistema puede obtener fácilmente una certificación nacional de su producto en todos los demás países que participan en el sistema.

⁹ La AE (Acreditación Europea) es una organización que agrupa a organismos nacionales de acreditación europeos. La ILAC (Conferencia Internacional sobre Acreditación de Laboratorios de Ensayo) reúne a organismos de acreditación de laboratorios de todo el mundo; el IAF (Foro Internacional de Acreditación) desempeña funciones análogas con respecto a los organismos de certificación.

Cooperación en la elaboración de normas

76. También es útil la cooperación en la elaboración de normas, ya que, si bien las normas tienden por lo general a consagrar las prácticas técnicas vigentes, la convergencia de estas prácticas reporta beneficios económicos.

77. Aunque las iniciativas de este tipo no llegan a ser verdaderas medidas de armonización, sirven sin embargo para reforzar la confianza y crear un entorno que, a medio y largo plazo, favorece la convergencia de los reglamentos técnicos. Una vez que se ha reforzado la confianza, pueden introducirse más elementos de reconocimiento mutuo y convergencia, procediendo si es necesario sector por sector.

XIII. NORMALIZACIÓN INTERNACIONAL

78. Además de la armonización de las prescripciones en materia de reglamentación, la normalización internacional ha adquirido importancia como medio para establecer prescripciones técnicas a nivel internacional, en principio con miras a su aplicación voluntaria. Los organismos clásicos de normalización internacional son la CEI y la ISO, establecidos desde hace muchos años, que gozan de un prestigio reconocido a nivel mundial. En el caso concreto de la CEI, puede decirse que la internacionalización de las prácticas técnicas en el ámbito del que se ocupa (el sector electrotécnico) ha obtenido un éxito sustancial, al menos en algunos aspectos (por ejemplo, las normas con arreglo a las cuales se construye el equipo eléctrico son prácticamente las mismas en todo el mundo).

79. Como se mencionó anteriormente, el Acuerdo OTC de la OMC concede cierta prioridad a las normas internacionales -cuando las hay- como base de la reglamentación técnica (por los gobiernos) y de la normalización nacional y regional (por los organismos de normalización reconocidos a nivel nacional y regional). Pero ésta no es en modo alguno una prescripción absoluta, y los Miembros de la OMC pueden apartarse de ella si tienen razones legítimas para hacerlo. Sin embargo, estas razones deben estar relacionadas con el objetivo legítimo de la norma o reglamentación. Por supuesto, cuando no existen normas internacionales, los Miembros de la OMC son libres de normalizar o reglamentar como estimen oportuno.

80. La normalización internacional presenta algunas ventajas: una solución única, convenida en toda la economía mundial, liberalizará el comercio en la medida en que unifique las prácticas técnicas, constituya una referencia mundialmente aceptada, y promueva los beneficios económicos que se derivan de la supresión de soluciones divergentes, aunque igualmente válidas desde el punto de vista técnico, dejando al mismo tiempo espacio para la competencia de productos diversos.

81. No obstante, el sistema de normalización internacional, tal como ha evolucionado, sigue planteando problemas. Uno de ellos es la proliferación de organismos: la OCDE y la OMC han identificado un gran número de organizaciones que elaboran especificaciones técnicas de uso internacional, como por ejemplo la CEI, la ISO, la UIT, la OCDE, la CEPE y la OIE, todas las cuales intervinieron en una reunión de la OMC sobre este asunto. Siguen surgiendo nuevos organismos, como el GHTF, el W3C y el IETF.¹⁰ En algunos casos los miembros de estos organismos son gobiernos; en otros son organismos de normalización, federaciones industriales o incluso empresas

¹⁰ OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. UIT: Unión Internacional de Telecomunicaciones. CEPE: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. OIE: Oficina Internacional de Epizootias. GHTF: Equipo de Trabajo sobre Armonización Mundial. W3C: Consorcio World Wide Web. IETF: Grupo de Ingeniería de Internet. Todas estas organizaciones -y muchas otras- elaboran especificaciones, normas o reglamentos técnicos (la diferencia no siempre está clara) a nivel mundial.

comerciales. Aunque la situación a este respecto no está aún del todo clara, del examen trienal que realiza la OMC sobre el Acuerdo OTC se desprenden algunos principios básicos para la elaboración de normas internacionales, y es de esperar que en adelante éstos puedan seguir desarrollándose.

82. Por otra parte, hay ciertas dificultades para responder oportunamente a las necesidades en materia de reglamentación. El proceso de normalización internacional puede ser desesperadamente lento (suelen transcurrir de cuatro a cinco años entre la propuesta y la publicación) y las prioridades no siempre parecen establecerse en función de las necesidades del comercio internacional. El resultado de ello es que incluso la UE, que es el principal impulsor de la normalización internacional y que ha asumido un firme compromiso al respecto, ha hecho un uso relativamente limitado de las normas internacionales como base para la legislación técnica y la apertura del comercio.

83. Además, no existe todavía un mecanismo consolidado mediante el cual los gobiernos puedan invitar a los organismos de normalización internacional (por contraposición a los organismos intergubernamentales) a que elaboren normas internacionales que puedan utilizarse para respaldar una estructura reglamentaria común. En el contexto de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa se ha empezado a trabajar en la creación de un mecanismo a tal efecto. Sin embargo, ese trabajo se encuentra en una fase inicial y aún se debe recabar apoyo a nivel mundial.

84. En resumen, puede decirse que la normalización internacional constituye una posible vía hacia la unificación del entorno reglamentario. Esta posibilidad queda demostrada en cierta medida por la experiencia de la UE en cuanto al empleo de la normalización regional como instrumento para desarrollar su propio mercado interior. Sin embargo, en la actualidad la eficacia de la normalización internacional es bastante limitada, aunque se están haciendo grandes esfuerzos en los organismos de normalización internacional para reforzarla y en otros foros para mejorar la alineación de las normas nacionales con las internacionales. En general, Europa apoya firmemente la normalización internacional, y este instrumento le ofrece la oportunidad de promover su sistema. Con este fin, el Consejo ha pedido a la Comisión que elabore directrices para una política europea de normalización en el contexto internacional.¹¹

XIV. ASISTENCIA TÉCNICA

Objetivos de la asistencia técnica

85. La UE ofrece asistencia técnica en el marco de programas cuyos objetivos principales están determinados por los objetivos generales de la UE, el programa de políticas del país asociado, el análisis de la situación de ese país y las actividades de los principales interlocutores. En el caso concreto de los países en desarrollo, el sistema de preferencias comerciales no es el único elemento que favorece el fomento de las exportaciones. Se necesita asistencia técnica para aumentar la oferta; la asistencia técnica en materia de normalización y evaluación de la conformidad puede facilitar el cumplimiento de las prescripciones relativas a los productos.

86. En este contexto, el tipo de asistencia dependerá de la situación y del grado de desarrollo del país beneficiario. Además, los resultados de esa asistencia deben poder mantenerse con los recursos propios del beneficiario.

87. Las actividades de asistencia técnica pueden tener como objetivo reducir los obstáculos técnicos al comercio, sensibilizar la existencia de estos obstáculos y la necesidad de reducirlos, ayudar a los beneficiarios a cumplir las prescripciones de la UE, prevenir la exportación de productos que no sean seguros, preparar acuerdos para reducir los obstáculos técnicos al comercio, preparar a los

¹¹ Resolución del Consejo de 28 de octubre de 1999, D.O. C141 de 19 de mayo de 2000, p. 1-4.

beneficiarios para su adhesión a la OMC, ayudarles a aplicar eficazmente el Acuerdo OTC, prepararles para la concertación de ARM o acuerdos de libre comercio, obtener apoyo para el enfoque de la UE, crear las instituciones y otros mecanismos necesarios y fomentar el desarrollo económico y social del país beneficiario. Esta lista no es exhaustiva: puede haber otras razones que justifiquen la asistencia técnica.

88. Estos programas pueden ayudar a los países en desarrollo a crear una infraestructura en materia de reglamentación, normas y conformidad, alentar la adopción por esos países de normas internacionales y europeas, y ayudarles a mejorar su infraestructura, aplicar sistemas de acreditación y normalización y capacitar a funcionarios en la elaboración de reglamentos técnicos y normas. Interesa tanto a la Comunidad como al tercer país en cuestión que éste reciba ayuda para producir productos de mayor calidad o más seguros, de manera que los productos de los países en desarrollo puedan comercializarse en los países desarrollados respetando plenamente las prescripciones pertinentes sobre protección de la salud, seguridad, etc. La Comunidad está también interesada en promover la demanda de productos comunitarios de gran valor en terceros países.

89. Algunos países asociados han alcanzado un nivel de desarrollo económico e industrial que les ha permitido establecer infraestructuras básicas, como por ejemplo un organismo que elabora normas funcionales, una serie de normas industriales básicas y laboratorios de pruebas. Por consiguiente, la asistencia podría orientarse hacia esferas tales como la mejora del régimen reglamentario de determinados sectores, el perfeccionamiento de la infraestructura necesaria para la concertación de acuerdos de reconocimiento mutuo y el fomento de los enfoques reglamentarios europeos e internacionales, incluidos los relativos a la evaluación de la conformidad. Cuando se cumplen las condiciones técnicas, el reconocimiento mutuo puede ser uno de los objetivos. La experiencia de la Comunidad en lo que respecta a su mercado único puede servir también de modelo a muchas zonas del mundo que están estudiando la posibilidad de establecer sistemas regionales.

Tipos de asistencia técnica

90. Independientemente del tipo de asistencia que se proporcione, el beneficiario ha de tener la capacidad y la motivación necesarias para sacar provecho de ella y aplicar sus resultados. Los dos métodos más eficaces son el aprendizaje práctico y el intercambio de las experiencias adquiridas. Cuando las necesidades y prioridades de los beneficiarios no están claras, la asistencia para evaluar la situación puede ser un buen punto de partida. Para poder prestar apoyo a la inversión, es necesario que existan las estructuras y los recursos necesarios.

91. La asistencia puede adoptar la forma de una evaluación de la situación del país que permita a los países en desarrollo determinar sus necesidades y prioridades; seminarios de información y talleres; conferencias y campañas de sensibilización; cursos de capacitación, incluida la formación de instructores; formación en la práctica en organizaciones públicas y privadas europeas; participación en la labor de organizaciones internacionales; actividades de cooperación regional; asesoramiento de expertos; fomento de las instituciones (creación y fortalecimiento de organizaciones competentes), e inversión.

92. Cuando la asistencia tiene como finalidad reducir los obstáculos técnicos al comercio, la política de la UE consiste en difundir el enfoque europeo para conciliar los objetivos reglamentarios y comerciales. En consecuencia, la asistencia puede centrarse en el nuevo enfoque y el enfoque global; en la armonización de la legislación y los reglamentos; en la normalización, la acreditación, la inspección, las pruebas y la certificación (y la evaluación de la conformidad en general); y en el marcado, la metrología y la vigilancia del mercado. Los grupos destinatarios son, entre otros, las autoridades públicas (incluidos los servicios aduaneros), los organismos de normalización, acreditación y evaluación de la conformidad, los agentes económicos, incluidos los fabricantes y las organizaciones comerciales, los laboratorios de pruebas y los grupos de consumidores.

Prestación de asistencia técnica

93. La asistencia técnica de la UE suele proporcionarse a título de donación, aunque también puede exigirse al beneficiario que pague una parte de la inversión (normalmente el 25 por ciento). La UE puede financiar la asistencia mediante programas plurianuales, compuestos por varios proyectos y subproyectos, o consistentes en proyectos únicos. Se pueden concertar acuerdos de asistencia a diferentes niveles, por ejemplo entre gobiernos, entre una región y un gobierno, entre regiones, entre organizaciones privadas o en el seno de organizaciones multinacionales privadas.

94. Al tomar una decisión con respecto a la asistencia técnica, es necesario tener en cuenta factores tales como la coordinación con otros proyectos de asistencia terminados, en curso o previstos; la posibilidad de utilización común de recursos de financiación; las posibilidades de cooperación regional y otra asistencia bilateral o internacional; el estado de las instituciones y otros mecanismos existentes; que el beneficiario sea o no signatario del Acuerdo OTC de la OMC, y, cuando proceda, el cumplimiento por él de las obligaciones que ha contraído en virtud de dicho Acuerdo, así como otros problemas en la esfera de los OTC; la estrategia a largo plazo (cinco años aproximadamente) en materia de infraestructura, las prioridades y el realismo de los planes de desarrollo actuales y de los proyectos previstos, incluidos los recursos financieros y humanos; la sostenibilidad de los resultados de las actividades que se propone sean objeto de la asistencia; la gestión de esas actividades, y consideraciones de orden político.

Estudios de casos: algunos proyectos de asistencia técnica de la UE

- A. Un *proyecto sobre normas y evaluación de la conformidad para un país de Europa Oriental no candidato a la adhesión* tiene por objeto facilitar la transición a una economía de mercado y la integración del país y sus empresas en la economía mundial. Se proporcionará asistencia para ayudar a conseguir una reducción considerable del número de productos sujetos a certificación obligatoria por terceros antes de su comercialización; introducir, cuando proceda, declaraciones de conformidad de los fabricantes; ayudar a elaborar una legislación horizontal, especialmente en lo que respecta a la evaluación de la conformidad y la seguridad de los productos; ayudar a consolidar la distinción entre reglamentos técnicos obligatorios y normas voluntarias; prestar ayuda en toda cuestión relacionada con el cumplimiento del Acuerdo OTC de la OMC (en particular, el funcionamiento del servicio de información); atender los problemas de organización que existan dentro del organismo de normalización y entre éste y otros organismos que participen en actividades en esa esfera; y poner a los funcionarios al corriente de las consecuencias que tiene el paso al sistema de la UE y a otros sistemas internacionales de normalización y evaluación de la conformidad.
- B. Un *proyecto sobre normas y calidad en un país menos adelantado de Asia* tiene por objeto contribuir a los esfuerzos de ese país en su transición a una economía de mercado. En concreto, se trata de mejorar la calidad a nivel institucional y empresarial. Se proporciona asistencia para reforzar la estructura de la calidad de la industria; promover y facilitar la comprensión y la utilización de las normas y reglamentos técnicos por la industria, especialmente en el contexto de las exportaciones; proporcionar a la industria y a los centros regionales servicios bien cimentados y fiables de metrología y calibración; proporcionar a las empresas servicios internacionalmente reconocidos y aceptados de pruebas y certificación de productos; mejorar la calidad de los productos mediante la introducción de un sistema de gestión de la calidad basado en las normas internacionales y la certificación, y establecer un sistema nacional de acreditación para laboratorios y organismos de certificación.
- C. Un *programa regional en América del Sur* proporciona apoyo técnico a países de la región para llevar a cabo actividades y desarrollar la cooperación en lo que concierne a la infraestructura de la calidad. Entre otras cosas, financia la participación de expertos técnicos

en reuniones internacionales y la transferencia de conocimientos desde Europa. Los "subproyectos" abarcan la capacitación de auditores e instructores en materia de calidad, asistencia a las pequeñas y medianas empresas para obtener certificados de calidad con arreglo a la norma ISO 9000, asistencia para establecer sistemas nacionales de información y notificación en los países participantes, apoyo a estos países para llevar a cabo actividades regionales de normalización y aplicar el sistema europeo INES, asistencia para desarrollar sistemas de certificación y acreditación con arreglo a modelos internacionales, creación de una metrología legal e industrial coherente y reforzamiento de la capacidad a este respecto en los países participantes, y fortalecimiento de los centros regionales de información para las pequeñas y medianas empresas en el campo de la normalización y la calidad.

95. Estos tres proyectos tienen diversos componentes, pero son elementos característicos de todos ellos el apoyo a la información y la capacitación, y la elaboración de legislación y reglamentación, así como su aplicación mediante el establecimiento y la mejora de procedimientos y el desarrollo de organismos.

96. Cuando la infraestructura básica de la calidad haya avanzado en su nivel de desarrollo, adquirirá mayor amplitud la asistencia técnica para cuestiones específicas, tales como la participación en actividades internacionales, la solución de problemas comerciales y el apoyo a la inversión. Hay que tener presente que, aunque existan pautas típicas, cada posible beneficiario tiene una situación peculiar.

XV. APLICACIÓN DE LOS SISTEMAS

97. No basta concertar acuerdos; debe haber una seguridad razonable de que éstos se respetarán. La experiencia ha demostrado que, cuando falta la capacidad o la voluntad política para cumplir un acuerdo, éste no pasa de las palabras a los hechos. Igualmente, un acuerdo bienintencionado que exceda de la capacidad o la voluntad de cumplirlo de cualquiera de las partes tendrá más efectos negativos que positivos, ya que el concepto quedará totalmente desacreditado.

98. En consecuencia, cualquier acuerdo para facilitar el comercio debería ir acompañado de una disponibilidad, capacidad y voluntad reales de cumplirlo. Esto implica, entre otras cosas, que los organismos competentes (por ejemplo, legislativos o de gobierno) de las partes en la negociación deben intervenir en ésta, y que debe haber una seguridad razonable de que esos organismos podrán y querrán cumplir el acuerdo resultante. En definitiva, los acuerdos de este tipo dependen del empeño de las partes en llevarlo a cabo, y es mejor determinar de manera realista lo que se puede hacer que aprobar un programa ambicioso para luego constatar que lo que se ha aprobado sobre el papel no puede ponerse en práctica.

XVI. CONCLUSIÓN: ELECCIÓN DEL INSTRUMENTO APROPIADO

99. Un análisis de las medidas de facilitación del comercio en los ámbitos de la reglamentación técnica, la evaluación de la conformidad y la certificación muestra una diversidad de instrumentos disponibles. La elección del instrumento apropiado dependerá de las características de los mercados, el entorno reglamentario en el tercer país o la región de que se trate y la voluntad de las industrias, los organismos de reglamentación y otras partes para alcanzar los objetivos convenidos.

100. En cualquier caso, los sectores en cuestión deberían ofrecer oportunidades claras para facilitar el acceso de la industria de la UE a los mercados extranjeros; al mismo tiempo, el instrumento elegido debería garantizar el funcionamiento del mercado interior de la UE sin quebrantar sus principios. Se pueden utilizar también medidas de facilitación del comercio para promover los enfoques reglamentarios experimentados en la UE, que han demostrado su utilidad para el establecimiento del mercado único. Diferentes sectores tendrán a menudo diferentes necesidades.

Por ejemplo, si existe ya un cuerpo consolidado de normas internacionales (como en el caso del equipo marino anteriormente citado), la armonización y/o la equivalencia podrán basarse en éstas.

Características específicas de las partes en un acuerdo

101. Las asimetrías entre las prescripciones que deben cumplir las partes en un acuerdo pueden ser un obstáculo en determinados sectores. Estas asimetrías pueden derivarse de las diferencias en las prácticas reglamentarias, como por ejemplo la certificación *ex ante*, la vigilancia activa del mercado por organismos gubernamentales, o la responsabilidad *ex post* con respecto a los productos basada en el derecho del consumidor perjudicado a demandar al proveedor. También pueden deberse a diferencias fundamentales en las prácticas tecnológicas. Es posible que estos problemas no sean fáciles de resolver mediante el reconocimiento de certificados o normas comunes, especialmente si una de las partes aplica un régimen más liberal que la otra. Una opción que podría estudiarse a este respecto es la de concertar *acuerdos multisectoriales*, con la posible utilización de diferentes instrumentos. Pero esto requerirá una considerable complejidad administrativa y será sin duda más difícil de conseguir que un simple acuerdo mutuo en un único sector.

102. Si varios interlocutores comerciales tienen economías que están bien integradas con uno o más asociados locales, la concertación de un acuerdo con uno solo de ellos, y no con todos, puede plantear ulteriores problemas. Si se facilita el comercio entre la UE y un determinado país, por ejemplo mediante un ARM, y el país en cuestión es un centro de comercio regional por el que transitan muchas mercancías exportadas a otras partes o importadas de otras partes, las mercancías originarias de sus asociados locales que se encuentren en dicho país entrarán en el mercado europeo a costas del ARM, aunque dichos asociados no hayan concertado un acuerdo similar con la UE, y por consiguiente las exportaciones de la UE a esos países no disfrutarán de las mismas ventajas. Las "normas de origen" y disposiciones análogas serán probablemente poco eficaces, porque la UE no tendrá medios, ni el país interlocutor incentivos, para hacerlas cumplir. Al tomar la decisión de concertar un acuerdo con esos países deberá tenerse presente ese riesgo: o bien habrá que aceptar la posibilidad de facilitar el comercio sobre una base asimétrica que abra una "puerta trasera", o bien los acuerdos con esos centros de comercio tendrán que depender de la capacidad para concertar acuerdos con todos los asociados locales.

Método para determinar el instrumento que ha de utilizarse

103. La UE participa ya activamente en un considerable número de actividades en todos estos ámbitos, algunas de las cuales se han descrito ya detalladamente. Además de los ARM concertados o previstos, hay otras actividades, como el diálogo con la ASEM sobre las normas (que forma parte del Plan de Acción de la ASEM para la Facilitación del Comercio) y la Asociación Económica Transatlántica. Mediante los acuerdos firmados con los organismos europeos de normalización, la UE es uno de los principales defensores de la normalización internacional, y desempeña una función activa en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC.

104. Las futuras actividades de facilitación del comercio deberán seguir utilizando todos los diversos instrumentos disponibles. Un *método sistemático* para determinar el instrumento apropiado podría basarse en una evaluación del potencial de aumento del comercio, la naturaleza de los obstáculos (diferencias en las normas, procedimientos de certificación, capacidad de vigilancia del mercado, etc.), la voluntad política de las partes para llegar a una solución (si se sabe, por ejemplo, que un organismo gubernamental de un determinado país se muestra sistemáticamente poco dispuesto a cooperar, puede que no valga la pena insistir si se necesita la cooperación de ese organismo en otro sector), el deseo de los agentes económicos de llegar a un acuerdo y la capacidad respectiva de las partes en materia de reglamentación.

105. Al mismo tiempo, deberán tomarse debidamente en cuenta otros factores distintos del comercio. Por ejemplo, cuando la reglamentación persiga un objetivo legítimo, como la seguridad, toda iniciativa encaminada a facilitar el comercio deberá dejar intacto el nivel de protección existente. Además, es posible que las partes en un acuerdo consideren políticamente necesario mantener cierto grado de autonomía reglamentaria.
