

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/TBT/W/41

25 de abril de 1997

(97-1806)

Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio

Original: inglés

EXAMEN TRIENAL DEL ACUERDO SOBRE OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO

Nota del Gobierno del Canadá

Se ha recibido de la delegación del Canadá el siguiente documento, relativo al examen trienal del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, con el ruego de que se distribuya a los miembros del Comité.

1. De conformidad con la declaración hecha por el Canadá en la reunión del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio celebrada el 14 de febrero, la presente nota tiene por objeto comenzar a examinar la medida en que el Acuerdo refleja y aborda la evolución de las normas internacionales y las preocupaciones de nuestra comunidad empresarial en relación con los obstáculos técnicos al comercio.
2. La naturaleza de las normas, tal como la entienden los miembros de la comunidad empresarial, está evolucionando. Cuando decimos normas, nos referimos a normas de aplicación voluntaria distintas de los reglamentos técnicos obligatorios. "Sin perjuicio" de las opiniones de los Miembros sobre la definición de normas en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, las normas -tanto nacionales como internacionales- son ahora mucho más amplias que las normas tradicionales basadas en las características de uso, empleo y rendimiento del producto o en los procesos y métodos de producción relacionados con productos.
3. Durante los pasados diez años, el establecimiento de normas ha registrado una evolución, orientándose hacia normas que tienen que ver con la organización que produce el producto (o servicio) en lugar de normas relacionadas con el producto mismo. En el plano nacional, han surgido normas de ordenación ambiental, de salud y seguridad en el trabajo, y de defensa del ámbito privado. En el plano internacional, la ISO ha elaborado las normas de gestión de calidad ISO 9000 y las nuevas normas de ordenación ambiental ISO 14000, que han sido adoptadas o están en proceso de ser adoptadas tanto por países desarrollados como por países en desarrollo.
4. Las repercusión de estas normas en el mercado es importante. Una característica fundamental de la mundialización es la creciente tendencia de las empresas a subcontratar cada vez más trabajo, tanto a nivel nacional como internacional. Con las técnicas de producción "justo a tiempo" y al ser el montador o fabricante final responsable de la calidad e imagen del producto, tales empresas basan cada vez más su política de suministros en estas nuevas normas. Asimismo, los vendedores al por menor aplican las nuevas normas a sus proveedores. Por tanto, la repercusión en el comercio es importante. Además, en muchos países la desreglamentación está llevando a los gobiernos a recurrir a los servicios de auditoría de terceros, del sector privado, y al proceso de registro de la certificación, esto es, el sistema ISO 9000, en lugar de llevar a cabo la evaluación de la conformidad y la inspección por sí mismos.

5. En este contexto, la mayor utilización de normas exige la confianza de que las alegaciones de los fabricantes con respecto a la conformidad de sus productos con las normas sean correctas y justificadas. Tal confianza puede apoyarse en los procedimientos internos que siga la empresa para el cumplimiento de las normas (autocertificación); del examen realizado por una entidad independiente del sector privado, ajena a la empresa (terceros); de un programa oficial de reglamentación, o de una combinación de todos esos elementos. Desde una perspectiva comercial, estudiar esas cuestiones de evaluación de la conformidad es fundamental para lograr que la empresa obtenga el máximo beneficio de la aplicación de normas internacionales.

6. Dada la repercusión comercial de estas nuevas normas, es importante que el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio llegue a un consenso sobre el alcance y la aplicación del Acuerdo a las mismas. Por el momento, los Miembros interpretan de manera diferente la medida en que esas normas de aplicación voluntaria están sujetas a las disciplinas del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y del Acuerdo sobre la OMC. Esta divergencia de interpretación aumenta la posibilidad de que esas normas puedan aplicarse de manera arbitraria o injustificadamente discriminatoria o constituyan restricciones encubiertas al comercio internacional.

7. Esta preocupación ha recalcado también nuestra posición con respecto al etiquetado ecológico. Los Miembros deberían apaciguar esas preocupaciones comerciales notificando sus programas de etiquetado ecológico, como hizo el Canadá, de conformidad con los términos de la recomendación contenida en el párrafo 185 del informe que el Comité de Comercio y Medio Ambiente presentó en Singapur:

Sin perjuicio de las opiniones de los Miembros de la OMC acerca del alcance y aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio a determinados aspectos de esos planes/programas y criterios de ecoetiquetado, es decir los aspectos referentes a los PMP no relacionados con productos, y por consiguiente a las obligaciones que este Acuerdo impone a los Miembros en lo que se refiere a esos aspectos, el CCMA insiste en la importancia de que los Miembros de la OMC apliquen las disposiciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y su Código de Buena Conducta, incluidas las que se refieren a la transparencia.

8. Dada la actual divergencia de interpretación entre los Miembros de la OMC, el examen trienal no debería centrarse en aclarar hasta qué punto comprende actualmente el Acuerdo las normas de organización o normas de gestión y si se aplica a ellas, sino empezar a examinar cómo y en qué términos podemos incorporar explícitamente esas normas a las disciplinas del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y su Código de Buena Conducta. El peligro de restricciones encubiertas al comercio internacional se agrava muchísimo si los Miembros pueden alegar que esas normas no están comprendidas por el Acuerdo ni sujetas a la aplicación del mismo. Puede que no exista coincidencia entre los Miembros en relación con el alcance y la aplicación del Acuerdo, pero el examen trienal constituye una oportunidad importante para aunar opiniones sobre lo que el Acuerdo debería decir en relación con estas normas. En este contexto, el objetivo es reforzar las disciplinas del Código de Buena Conducta en relación con las normas de aplicación voluntaria, los procedimientos conexos de evaluación de la conformidad, y las instituciones con actividades de normalización responsables de la elaboración, adopción y aplicación de esas normas, para preservar y fomentar el acceso a los mercados.

9. Para facilitar esta tarea, el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio tal vez desee incorporar a nuestros debates el análisis inicial comparativo del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y sus equivalentes regionales realizado por el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales. Varios acuerdos regionales han considerado esta cuestión y un examen comparativo de ese tipo podría servir para estudiar más fácilmente la forma en que varios Miembros de la OMC la han abordado en un contexto regional.

10. El Canadá ha identificado tres cuestiones específicas que podrían considerarse en el examen trienal: la equivalencia, la serie ISO 14000 de normas de gestión ambiental y la transferibilidad de la certificación.

Equivalencia

11. Si bien la mayor utilización de normas internacionales constituye un objetivo global que debería abordarse durante el curso del examen trienal, éste también debería abordar cuestiones de equivalencia, ya que la aceptación de diferentes reglamentos técnicos y normas nacionales como equivalentes puede facilitar el comercio. En particular, sorprende que el Código de Buena Conducta no contenga una disposición análoga a la del párrafo 7 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio:

"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".

Esto parece reflejar la opinión de que durante las negociaciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio la equivalencia tenía menos interés en el caso de las normas de aplicación voluntaria que en el de los reglamentos técnicos obligatorios.

12. Es necesario volver a considerar este aspecto dado el cambio de naturaleza de las normas mencionado *supra*. En particular, la elaboración de normas de gestión de calidad en la serie ISO 9000 y de normas de gestión ambiental en la serie ISO 14000, así como la elaboración paralela de normas voluntarias nacionales, indica que la equivalencia en el caso de las normas puede convertirse en una cuestión tan real como en el caso de los reglamentos técnicos. El hecho de que los fabricantes y los vendedores al por menor exijan a los proveedores el cumplimiento de estas normas voluntarias puede tener mayores repercusiones en el comercio y en el mercado que en el caso de los reglamentos técnicos obligatorios.

13. En el documento no oficial *Eco-labelling and Trade: A Cooperative Approach* preparado por expertos independientes (que se distribuyó el 6 de marzo de 1997) se esboza un posible enfoque de las cuestiones de equivalencia en el contexto de los programas de etiquetado ecológico. El enfoque práctico esbozado en el documento sugiere que las cuestiones de equivalencia, aunque complejas, pueden abordarse de manera neutral desde el punto de vista comercial.

14. Reflejar la importancia que tienen para el mercado y el comercio las normas de aplicación voluntaria, mediante la introducción en el Código de Buena Conducta de una disposición en materia de equivalencia paralela a la del párrafo 7 del artículo 2, deberá constituir un objetivo prioritario.

Normas de gestión ambiental y normas conexas - ISO 14000

15. La elaboración de la serie ISO 14000 de normas de gestión ambiental (sistemas de ordenación del medio) representa una respuesta a las inquietudes ambientales y comerciales. El carácter del proceso de elaboración de la ISO, impulsado por la industria, favorece en gran medida un enfoque de mercado, en lugar de un enfoque reglamentario. Hasta la fecha se han adoptado cinco normas de la serie ISO 14000 relacionadas con las normas de gestión ambiental y la auditoría ambiental. Un grupo de normas adicionales relacionadas con los sistemas de ordenación del medio, en esferas tales como la auditoría ambiental, el etiquetado ecológico, la evaluación del comportamiento ambiental, la evaluación del ciclo vital y los aspectos ambientales de las normas aplicables a productos, se encuentran en un estado avanzado de elaboración.

16. Desde una perspectiva reglamentaria, la elaboración de la serie ISO 14000 -sistemas de ordenación del medio- facilita la transición de un enfoque de "órdenes y control" con respecto a la reglamentación a enfoques basados en el consenso, que representan un equilibrio entre la reglamentación y la prevención. El énfasis en los resultados ambientales da a la industria una mayor certeza en lo concerniente a los objetivos ambientales a largo plazo y una mayor flexibilidad para alcanzarlos. El gobierno también se beneficia de una gama más amplia de enfoques y medios para proteger el medio ambiente. El enfoque de los sistemas de ordenación del medio, de amplias bases, que se apoya, en la serie ISO 14000 proporciona, desde una perspectiva de política ambiental, un medio muy completo para vincular la adopción de decisiones empresariales y económicas, y las operaciones de una organización, con sus actividades en la esfera de la ordenación ambiental.

17. Desde una perspectiva comercial, el enfoque de la serie ISO 14000 podría proporcionar una base para facilitar la equivalencia ambiental. La serie ISO 14000 tiene dos exigencias fundamentales: la obligación de cumplir la legislación y los reglamentos nacionales relativos al medio ambiente, y la obligación de una mejora continua. En otras palabras, no hay aplicación extrajurisdiccional de las legislaciones y reglamentos nacionales sobre el medio ambiente, y se respeta plenamente el Principio 7 de la Declaración de Río: "responsabilidades comunes, pero diferenciadas".

18. Por consiguiente, la serie ISO 14000 trata los procesos y métodos de producción no relacionados con productos de manera neutral desde el punto de vista comercial, pues deja que los gobiernos nacionales establezcan sus propios valores y umbrales. Se respetan plenamente las prescripciones en materia de política nacional. Por ende, esta equivalencia "inherente" puede ofrecer un método para tratar el creciente uso de normas ambientales de manera que tenga plenamente en cuenta los intereses del comercio.

19. La elaboración de las normas de la serie ISO 14000 sobre etiquetado ecológico y evaluación del ciclo vital puede facilitar aún más el examen de las cuestiones relacionadas con el etiquetado ecológico.

20. Las cuestiones adicionales que tendrán que considerarse en el examen trienal y en otros foros son las relacionadas con el sistema ISO de aplicación nacional y las cuestiones de certificación mencionadas *infra*.

Transferibilidad de la Certificación

21. La evaluación de la conformidad -verificación de que determinado producto es conforme a una determinada norma- es primordial para la aplicación de normas. En el contexto de la gran cantidad de usos comerciales y reglamentarios de las normas, las medidas para evaluar y asegurar la conformidad son tanto o más importantes que las normas en sí mismas; imponen importantes costos a la fabricación, a través de las pruebas, la inspección, la auditoría y procedimientos afines. Los beneficios que mitigan estos costos provienen del valor añadido que supone el hecho de que haya una mayor confianza por parte de los compradores y organismos reglamentarios en que un producto o servicio cumple las normas exigidas.

22. Los exportadores canadienses se quejan continuamente de las prescripciones que den lugar a múltiples certificaciones, es decir, que la certificación realizada en el Canadá con respecto a una norma ISO puede que no sea aceptable en el mercado de exportación que aplica o exige la conformidad con la misma norma ISO. Esto se acentúa particularmente en el caso de las normas ISO 9000 (y probablemente en el de normas ISO 14000) donde la norma es internacional pero la prescripción relativa a la certificación es nacional.

23. Un importante objetivo de las normas internacionales armonizadas es facilitar el comercio. Sin embargo, ahora que tenemos un mayor número de normas internacionales, encontramos que, paradójicamente, se está socavando este objetivo por la exigencia de múltiples pruebas y certificaciones. Las empresas canadienses, tanto grandes como pequeñas, se quejan del tiempo y el costo que esta exigencia conlleva.

24. El examen trienal deberá centrarse detenidamente en las disposiciones del artículo 6 del Acuerdo (reconocimiento de la evaluación de la conformidad por las instituciones del gobierno central), a fin de determinar si es o no necesario reforzar esas disposiciones para abordar este problema. Nuestro objetivo debería ser asegurar que la certificación sea verdaderamente transferible. La eliminación de la duplicación innecesaria y costosa de los procedimientos de certificación proporcionaría una auténtica mejora de las condiciones básicas a la comunidad empresarial y resaltaría la importancia de la OMC para sus intereses.

25. En este contexto, el examen trienal debería considerar el reconocimiento mutuo de los resultados de las pruebas y de los procedimientos de evaluación de la conformidad. Este examen debería incluir las cuestiones de reconocimiento mutuo para los reglamentos técnicos y normas, tanto internacionales como nacionales. Muchos Miembros de la OMC están familiarizados con las dificultades y costos que entraña negociar acuerdos bilaterales de reconocimiento mutuo. Sería útil mantener un debate entre los Miembros en relación con sus experiencias en la negociación de ARM con el fin de elaborar un proyecto de directrices para los acuerdos de reconocimiento mutuo.

26. El objetivo aquí no es "suavizar" las prescripciones relativas a la evaluación de la conformidad, dado que esto sólo daría lugar a que los comerciantes internacionales recrearan el sistema siguiendo un nuevo estilo o elaborasen un nuevo sistema para asegurar la confianza necesaria en las normas con miras a facilitar el comercio internacional. Lo que se necesita es mejorar las disciplinas de la OMC en la esfera de los obstáculos técnicos al comercio con respecto a la evaluación de la conformidad (por ejemplo, una definición más clara y menos restrictiva del comercio de la forma en que se han de aplicar las normas internacionales en el ámbito nacional, y de la forma en que han de aceptarse las evaluaciones de la conformidad de otros países) para responder a las inquietudes de la comunidad empresarial a ese respecto.

27. Esta consideración tiene que tener en cuenta objetivos similares del Sistema de Reconocimiento de la Evaluación de Calidad (QSAR), elaborado en el marco de la ISO y el Foro Internacional de Acreditación (FIA).

28. Por último, el Canadá es partidario de un examen trienal que aborde tanto cuestiones de aplicación como la necesidad de asegurar la continua aplicabilidad del Acuerdo a los adelantos de la normalización internacional.