

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

**G/TBT/W/42**

28 de abril de 1997

(97-1818)

---

## Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio

### EFFECTOS RESTRICTIVOS SOBRE EL COMERCIO DE LAS NORMAS, LOS REGLAMENTOS TÉCNICOS Y LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD

#### Documento informativo de la Secretaría

## I. INTRODUCCIÓN

1. La Secretaría ha preparado este documento en respuesta a una petición del Comité de que elaborara un documento general sobre los efectos restrictivos que pueden tener las actividades de normalización, prueba y certificación sobre el comercio. El tema central son, pues, los obstáculos que generan las prescripciones técnicas, incluidos los procedimientos de evaluación de la conformidad, que los círculos comerciales o los exportadores pueden considerar innecesariamente estrictas por diferentes motivos. Ejemplos de los problemas que pueden plantearse son normativas en ámbitos que (aún) no están sujetos a armonización internacional, y en los que, por consiguiente, puede haber enfoques nacionales dispares e incompatibles, o las disposiciones nacionales que van más allá de las normas internacionales vigentes. Por otra parte, es posible que debido a sus recursos limitados los países más pequeños y económicamente menos adelantados no hayan podido participar eficazmente en los procesos de normalización internacional y estén insatisfechos con los resultados y sus efectos sobre el comercio. No obstante, desde una perspectiva más general, habría que comparar estos problemas con los efectos positivos sobre el acceso a los mercados, la competencia y, por consiguiente, el bienestar del consumidor, que probablemente derivaran de la disponibilidad y utilización de normas comunes.

2. Las cuestiones comerciales que plantean las normas técnicas han cobrado importancia en los últimos años por diferentes razones. En primer lugar, debido a la reducción de los obstáculos arancelarios gracias a las sucesivas Rondas del GATT, el centro de interés político se ha trasladado hacia otros obstáculos al acceso a los mercados que pueden anular los efectos de la liberalización arancelaria. En segundo lugar, la demanda de la industria y los consumidores de nuevas normas y reglamentos técnicos parece aumentar con el paso del tiempo debido a los avances tecnológicos y a la necesidad de garantizar la fiabilidad y la elaboración en condiciones de seguridad de los productos y los sistemas complejos, así como al creciente interés público por la salud, la seguridad y el medio ambiente. Por último, la evolución de la normativa a nivel regional, incluida la de la CE, ha propiciado un debate internacional sobre cómo evitar la segmentación de los mercados y promover una reforma de las normas.

3. La siguiente exposición se divide fundamentalmente en dos partes, de las cuales la primera trata de las normas y los reglamentos técnicos sobre productos y la segunda de los procedimientos de evaluación de la conformidad. Esta división obedece principalmente a que el contenido material de las normas y los reglamentos técnicos, así como sus efectos sobre el comercio, están influidos por los objetivos y prioridades nacionales, lo cual entraña un cierto grado de subjetividad. Por el contrario, los procedimientos de evaluación de la conformidad parecen ajustarse a criterios más objetivos para establecer, por ejemplo, la competencia técnica de una institución extranjera para verificar el cumplimiento de las normas de un país importador y certificarlo.

## II. NORMAS Y REGLAMENTOS TÉCNICOS

### i) Objetivos fundamentales y efectos posibles

4. El objetivo general de las normas y los reglamentos técnicos es mejorar los resultados económicos globales, favorecer el comercio y/o lograr determinados fines propios de la política pública. Se considera que son necesarios, por ejemplo, para garantizar la interfuncionalidad de los sistemas técnicos complejos, mejorar la transparencia de los mercados y reducir los costos de información, prevenir el fraude, o limitar los riesgos para la salud y el medio ambiente. Además, las normas pueden reducir el riesgo de que las compañías introduzcan sus propias prescripciones con el objeto, o el efecto, de compartimentalizar los mercados y conseguir una posición dominante. Sin el contenido informativo de las normas comunes, la demanda de productos complejos técnicamente o sensibles por otros motivos podría reducirse o concentrarse en unos cuantos proveedores bien establecidos.

5. No obstante, también existen riesgos y peligros. Si bien se reconocen los efectos positivos de la reglamentación, en particular en las áreas de la sanidad, la seguridad y el medio ambiente, en recientes debates políticos se han puesto también de manifiesto las pérdidas económicas que generan los mercados excesivamente reglamentados. Es opinión generalizada que la existencia de un número excesivo de prescripciones puede disminuir la competencia en los mercados, desalentar la implantación de nuevas empresas y, por tanto, recompensar la ineficiencia económica. El comercio, el empleo y el crecimiento pueden verse afectados, sumándose a la consiguiente merma del bienestar social la incapacidad de los consumidores para manifestar sus verdaderas preferencias.

6. A la vez, cabe inferir que puede haber unos niveles óptimos de reglamentación en los que el efecto negativo de su existencia (o de su ausencia) sobre el bienestar de los consumidores, el comercio y los resultados económicos globales es mínimo. No obstante, el nivel óptimo puede variar en función de los objetivos reglamentarios, las preferencias nacionales, las condiciones climáticas y técnicas y el marco institucional/jurídico del país. Por ejemplo, la preocupación por el bienestar de los consumidores de una región densamente poblada puede hacer necesario aplicar a los automóviles unas normas ambientales más estrictas que las de las principales interlocutores comerciales, o bien la existencia de unas disposiciones relativamente más laxas en lo relativo a las responsabilidades derivadas de los productos puede llevar a las autoridades nacionales a optar por unas normas de seguridad más estrictas de lo que se considera necesario en países con normas de responsabilidad más severas (a la vez, una reglamentación más estricta puede impulsar la innovación industrial, lo que daría a las empresas nacionales un margen de ventaja en nuevos ámbitos del mercado). Y sin embargo, en todos estos casos, las condiciones de acceso pueden deteriorarse lo que tendría repercusiones negativas en la competencia, en la utilización eficaz de los recursos y la innovación.

7. Aunque, como norma, un nivel bajo de reglamentación tiende a beneficiar a los proveedores extranjeros, también puede haber casos en que la aplicación de requisitos relativamente estrictos contribuya a propiciar la confianza de los usuarios y a potenciar las ventas globales.<sup>1</sup> En estas circunstancias, los costos de acceso que suponen para los importadores pueden verse compensados por la influencia positiva sobre las actividades comerciales de un mercado en expansión. Para ello, no obstante, sería necesario que los reglamentos no se redactaran ni aplicaran pensando en fines de política industrial o en otros objetivos económicos nacionales, y se permitiera a las empresas extranjeras participar en pie de igualdad en el proceso de normalización.

---

<sup>1</sup>Por ejemplo, respecto de las prescripciones en materia de certificación se ha estimado que los certificados "ecológicos" de la madera tropical pueden hacer, gracias a la subida de los precios y a las mayores ventas, que aumenten hasta un 5 por ciento los ingresos totales de los países en desarrollo procedentes de las exportaciones de madera tropical. Véase CESPAP/UNCTAD (1996).

8. Dado que los importadores no suelen ser un grupo homogéneo, podrían hacerse otras consideraciones si se tuvieran en cuenta las circunstancias del comercio en cada país. Por ejemplo, algunos proveedores, en particular de países en desarrollo, pueden encontrar más difícil que otros salvar la creciente distancia que los separa de los mercados extranjeros en materia de reglamentación. Las pequeñas empresas con fondos propios, especialistas técnicos y relaciones internacionales insuficientes tienen en principio problemas especiales de información y ajuste. De un estudio sobre el reajuste de la industria india del cuero a una prohibición alemana de utilizar un producto químico tóxico (pentaclorofenol - PCP) para curtir se desprende que las empresas del sector informal (sin organizar) se veían mucho más afectadas que las unidades organizadas de escala media o grandes. Estas últimas podían aprovechar sus viejas relaciones con sus clientes y su acceso a tecnologías avanzadas y su control de las mismas.<sup>2</sup>

9. Así pues los efectos sobre el comercio de los reglamentos técnicos pueden depender de diversos factores, como de qué parejas de países y productos se trata y de qué productos y tecnologías de sustitución se dispone a nivel nacional. No obstante, estos factores y sus efectos no son fáciles de cuantificar. Una reciente publicación señaló que "la bibliografía económica empírica está ... repleta de estimaciones de la merma que provocan del bienestar social las medidas proteccionistas convencionales y las ventajas que supone liberalizarlas. Por el contrario, los efectos de los obstáculos técnicos son generalmente difíciles de determinar. Se hallan a menudo disimulados en los costos que supone para una empresa modificar un producto a fin de cumplir una norma o reglamento, o en la influencia que puede tener sobre las decisiones de compra de los consumidores el incumplimiento de una norma. Por lo general escasean los estudios amplios y sistemáticos de los obstáculos técnicos, y la información de que se dispone suele limitarse a determinados mercados e industrias en los que han surgido controversias o que han sido objeto de estudios monográficos. Aun así, mucho de lo que sabemos es anecdótico y basado en impresiones".<sup>3</sup>

ii) Cuestiones planteadas en el Comité sobre Obstáculos Técnicos al Comercio

10. Los debates del Comité sobre Obstáculos Técnicos al Comercio pueden ilustrar algunos de los problemas que plantean las normas y que afectan a la comunidad comercial internacional, pero no transmiten necesariamente una imagen representativa. En primer lugar, ya la composición del Comité de la Ronda de Tokio distaba mucho de ser representativa, ya que en 1995 menos de la mitad de los 46 miembros eran países en desarrollo. En segundo lugar, al centrarse en las obligaciones dimanantes de los acuerdos correspondientes, los comités GATT/OMC tienden a preocuparse más por las cuestiones relativas a la aplicación y el cumplimiento que por los problemas de acceso más generales.

11. Desde su entrada en vigor en enero de 1980, los Miembros han sometido al Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio un total de 41 casos (combinaciones de países y productos) referentes a normas técnicas, por ejemplo, al contenido material, o a la aplicación, de normas y reglamentos técnicos, como las prescripciones en materia de etiquetado y empaquetado, y a los procedimientos de realización de pruebas y de certificación. Aunque exista un grado importante de superposición de unos casos con otros y, por consiguiente se contabilicen muchos por partida doble, los problemas planteados pueden dividirse en cuatro categorías: i) incumplimiento de las prescripciones en materia de notificación del Acuerdo (23 casos); ii) aplicación de medidas restrictivas consideradas un "obstáculo innecesario al comercio" (20); iii) casos de denegación del trato de nación más favorecida o del trato nacional (11); y iv) desviaciones de las normas internacionales existentes, incluidas las disposiciones en materia de

---

<sup>2</sup>El estudio también puso de manifiesto que los problemas de las empresas son principalmente la falta de información, instalaciones para la realización de pruebas y sustitutos químicos. Véase Instituto de Desarrollo Alemán (1994).

<sup>3</sup>Sykes (1995).

etiquetado, sin suficiente justificación (3). De todos los casos planteados, en torno al 40 por ciento estaban relacionados, entre otras cosas, con las prescripciones en materia de etiquetado, marcado o empaquetado; aunque en su mayoría se referían a productos alimenticios, también afectaban a los textiles, los vehículos de motor, la madera y sus productos, los aparatos técnicos y otros productos. No se disponía sin embargo, de información sobre otras medidas. Si bien el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio contiene las bases para resolver mediante consultas los problemas comerciales derivados de las normas, las actuales prescripciones en materia de información no obligan a ofrecer ninguna indicación sobre sus resultados.

12. Reflejando la composición regional del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Ronda Uruguay, la mayoría de los casos debatidos, 28 en total, se referían a problemas relacionados con normas en países desarrollados. De ellos, 13 concernían a los Estados Unidos y a las Comunidades Europeas o a actuales Estados miembros de la CE (en algunos casos los países aún no se habían incorporado a la Comunidad) al mismo tiempo. En otros 10 casos se trataba de problemas entre países desarrollados y en desarrollo. Ninguna cuestión pasó de la fase de consultas; aunque se intentó apelar a las disposiciones sobre solución de diferencias del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Ronda Uruguay, por ejemplo en relación con la prohibición impuesta por las Comunidades Europeas a los promotores de la hormona del crecimiento, no llegó a establecerse ningún grupo especial.

iii) Estudios empíricos

13. En el siguiente apartado se presentan a grandes rasgos diversos estudios empíricos de la influencia de las nuevas prescripciones técnicas exteriores sobre los costos empresariales o el comercio. Dada la diversidad de los países y sectores abarcados y de los enfoques adoptados, resulta difícil, no obstante, sacar conclusiones generales. En particular, pueden haberse sobreestimado las repercusiones económicas de las prescripciones técnicas, ya sean positivas o negativas, por cuanto es posible que no se hayan publicado las investigaciones que no dieron resultados significativos.<sup>4</sup> Por otra parte, las estimaciones de costos incluidas en algunos estudios no siempre se traducen en unos efectos semejantes en el comercio o la competencia, y no deben considerarse equivalentes a ellos. Por el contrario, el aumento de costos que originan las normas puede verse compensado por economías en otras fases del proceso de producción o por unos pagos inferiores por otros factores o también ser superado por el aumento simultáneo de los costos de las ramas de producción extranjeras competidoras.<sup>5</sup>

*Costos del ajuste a las nuevas normas ambientales: estudios de las secretarías de la UNCTAD y la CESPAP y de investigadores independientes*

14. De las investigaciones realizadas por la secretaría de la UNCTAD se desprende que el cumplimiento de determinadas normas ambientales en los mercados externos puede resultar más oneroso para las industrias de los países en desarrollo, en ocasiones incluso en términos absolutos, que para las de los países desarrollados.<sup>6</sup> Este hecho se atribuye principalmente a la falta de inversión en

---

<sup>4</sup>Por ejemplo, según un informe de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), el hecho de que en un reciente estudio sobre las Filipinas no se hayan tratado ampliamente las repercusiones económicas de las prescripciones externas en materia de medio ambiente y si las consecuencias de aplicación de políticas nacionales más estrictas, puede ser indicio de que las medidas externas no han afectado gravemente al comercio filipino. Véase CESPAP/UNCTAD (1996).

<sup>5</sup>El último factor puede explicar, al menos parcialmente, por qué un estudio del sector del frigorífico y del aire acondicionado malasio no encontró pruebas de que el Protocolo de Montreal tuviese efectos negativos. Véase CESPAP/UNCTAD (1996).

<sup>6</sup>Para un resumen, véase UNCTAD (1995).

infraestructura y a la carencia de la tecnología y los insumos necesarios para un ajuste eficaz. También parece ser más difícil para las pequeñas que para las grandes empresas adaptarse a la reglamentación sobre el medio ambiente, por cuanto las empresas grandes pueden acceder más fácilmente a la información, los insumos y la financiación, y tienen más probabilidades de lograr que sus actividades tengan la escala necesaria para una utilización eficaz de la tecnología. No obstante, dadas las diferencias en las pautas de exportación, tanto en lo que se refiere a los productos como al lugar de destino, así como en la disponibilidad nacional de productos y procesos mejores desde el punto de vista del medio ambiente, los efectos sobre el comercio de la reglamentación ambiental exterior pueden variar considerablemente de uno a otro exportador de países en desarrollo.<sup>7</sup>

15. Según estudios realizados en la India, el sector de los textiles y el vestido es el más gravemente afectado por las normas ambientales extranjeras.<sup>8</sup> Para los productores de textiles y cuero, los costos derivados del cumplimiento de estas prescripciones se estiman entre el tres y el cinco por ciento del costo total; una empresa comunicó incluso unos diferenciales de costos del 10 al 15 por ciento debido a de la utilización de productos químicos de sustitución para el tratamiento del cuero. Por el contrario, la repercusión sobre las empresas de las nuevas prescripciones de empaquetado parece haber sido escasa hasta la fecha; algunos exportadores lograron incluso reducir los costos gracias a la utilización de materiales más baratos.

16. En un estudio realizado entre exportadores turcos, una ligera mayoría respondió que la reglamentación ambiental de los mercados accidentales no afectaba negativamente a su capacidad competitiva.<sup>9</sup> Mientras que algunos productores del sector textil temían no poder cumplir algunas prescripciones de los importadores debido a sus tecnologías obsoletas, otras empresas esperaban mejorar su posición competitiva. Estas expectativas se basaban principalmente en la creencia de que a los competidores de otros países europeos y mediterráneos podría resultarles más difícil que a las empresas turcas responder a los cambios en la demanda de los mercados de exportación que favorecerían procesos y tecnologías de producción más avanzados y una utilización creciente de materiales orgánicos. Por el contrario, a las empresas turcas que también servían al mercado nacional y a mercados ajenos a la OCDE les preocupaban por lo general las repercusiones negativas que podía tener sobre los costos de producción la adaptación a distintos requisitos de calidad.

*Efectos del Mercado Único de 1992 sobre la economía de los Estados miembros de la CE: el informe Cecchini*<sup>10</sup>

17. El Informe Cecchini fue encargado por la Comisión de la CE en 1985 para evaluar las ventajas económicas de la supresión de los obstáculos al comercio entre los Estados miembros y, en el contexto del programa del Mercado Único de 1992, la creación de un mercado común plenamente integrado. Un estudio comercial sobre el que se basó el informe señalaba que los obstáculos técnicos, es decir, los efectos de los reglamentos y normas técnicas nacionales de productos, representaban uno de los

---

<sup>7</sup>Por ejemplo, según la UNCTAD (TD/B/WG.6/6), los exportadores indios informaron de que la prohibición impuesta por Alemania al pentaclorofenol había aumentado el costo del cuero curtido, mientras que los productores argentinos no indicaron aumentos significativos de los costos. Ello se debía quizá en aquel momento, entre otras cosas, a la liberalización de las políticas comerciales de Argentina que facilitaron la importación de productos químicos de sustitución.

<sup>8</sup>CESPAP/UNCTAD (1996).

<sup>9</sup>El estudio abarcaba a unas 60 empresas de los sectores del textil y el vestido, maquinaria y equipo, y productos alimenticios. Véase Aruoba (1993).

<sup>10</sup>Cecchini (1988).

costos más importantes para las empresas de la CE antes de 1992. Otros problemas en la época en que se elaboró el Informe Cecchini eran los obstáculos administrativos, los controles y retrasos en las fronteras físicas, y las restricciones impuestas por la legislación comunitaria. A nivel sectorial, los costos que representaban los obstáculos técnicos para los productores basados en la Comunidad Europea se estimaban en las siguientes cifras: entre 850 y 1.100 millones de ecus (entre 830 y 1.070 millones de dólares EE.UU.)<sup>11</sup> para el equipo de telecomunicaciones; 2.600 millones de ecus para los vehículos de motor (incluidos los costes atribuidos a la existencia de un número excesivo de modelos de base de vehículos diferentes); entre 500 y 1.000 millones de ecus para los productos alimenticios (incluidos los costos derivados de las entonces prescripciones nacionales sobre ingredientes, la legislación en materia de etiquetado y empaquetado, etc.); y 820 millones de ecus para los productos de la construcción.<sup>12</sup>

#### *Otros estudios*

18. A principios del decenio de 1970, Arabia Saudita creó una organización nacional de normas que ha sido beneficiaria a lo largo de su existencia de los programas de cooperación técnica de la CE, entre otros. Durante muchos años, al parecer, la cooperación técnica con los Estados Unidos no abarcó la cuestión de las normas lo que en opinión de los expertos repercutió negativamente en el acceso a los mercados. La cuota de los Estados Unidos en las importaciones de Arabia Saudita disminuyó del 30 por ciento en 1980 al 19 por ciento en 1987.<sup>13</sup>

#### iv) Prescripciones pertinentes del Acuerdo sobre obstáculos Técnicos al Comercio y ámbito de aplicación

##### *Disciplinas aplicables al proceso de reglamentación nacional*

19. Como se indicó anteriormente, los objetivos de la reglamentación tienden a variar considerablemente según los países y los productos, dependiendo, por ejemplo, de los niveles de ingresos, las condiciones naturales y climáticas y las preferencias de la población. El artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio establece una serie de prescripciones relativas al comercio internacional, pero deja a los países un margen considerable de libertad para la consecución de objetivos específicos. Con arreglo al párrafo 2 del artículo 2, los Miembros se comprometen a no elaborar, adoptar o aplicar reglamentos técnicos "que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional". Los reglamentos pertinentes "no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo". Así pues, el objetivo del Acuerdo reducir al mínimo los efectos restrictivos del comercio que deriven de la consecución de objetivos legítimos por los Miembros, incluida la protección de la salud o seguridad humanas y el medio ambiente. Esta enumeración que acaba de hacerse no es exhaustiva.

---

<sup>11</sup>A los tipos de cambio medios en todo el año 1986.

<sup>12</sup>La última estimación excluye las economías de escala, que por sí solas se espera que generen economías por un valor cercano a 1.700 millones de ecus en las cinco economías más importantes de la Comunidad Europea.

<sup>13</sup>Según Sykes (1995). En 1989, el Gobierno de los Estados Unidos y el sector privado iniciaron un programa piloto de normalización que consistió principalmente en la contratación de dos expertos en normas, uno en Riad y otro en el Instituto Nacional de Normas y Tecnología de los Estados Unidos. Se les encargó que transmitieran los proyectos de norma de Arabia Saudita a las ramas de producción de los Estados Unidos potencialmente afectadas para que formularan observaciones que coordinaran una postura, y la comunicaran a la Organización de Normalización de Arabia Saudita (SASO). Al parecer, durante los dos primeros años de funcionamiento, la SASO incorporó prácticamente todas las observaciones a los proyectos y no se adoptaron normas que perjudicaran a los productos de los Estados Unidos (Tupper, 1992).

### *Normalización internacional*

20. Por definición, los obstáculos al acceso derivados de la reglamentación podrían disminuir si los países fueran capaces de acordar y aplicar unas prescripciones comunes. La armonización de la reglamentación internacional contribuiría a garantizar un terreno neutro para la competencia, eliminando la posibilidad de que los "adalides" nacionales influyan sobre la reglamentación nacional, y a ofrecer a los consumidores una gama atractiva de productos baratos y de producción en masa. No obstante, las posibilidades de armonizar la reglamentación internacional se ven limitadas por la diversidad de las condiciones de producción y consumo en el mundo. Así pues, aunque en virtud del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio los Miembros de la OMC deban utilizar las normas internacionales como base de sus reglamentos técnicos, el párrafo 4 del artículo 2 exceptúa expresamente los casos en que esas normas "sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, por ejemplo a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales". Tampoco en este caso la enumeración de excepciones posibles es exhaustiva. El párrafo 5 del artículo 2, para fomentar la utilización de normas internacionales, estipula que el reglamento nacional que "esté en conformidad con las normas internacionales pertinentes, se presumirá, a reserva de impugnación, que no crea un obstáculo innecesario al comercio internacional".

21. Para que la referencia del Acuerdo a las normas internacionales sea efectiva, tienen que existir dichas normas. Ello depende, a su vez, de la labor de los órganos internacionales competentes y de contribución, por ejemplo, mediante apoyo técnico y financiero, que los países estén dispuestos a hacer. Los expertos han expresado en ocasiones su preocupación por la larga duración de los procesos de normalización y el riesgo implícito que ello conlleva de que los resultados carezcan ya de actualidad en la fecha de publicación, así como por la incorporación de diferentes opciones en la norma definitiva para reflejar los puntos de vista diferentes de los participantes, lo que a su vez podría disminuir los efectos positivos que tiene sobre el comercio la utilización de estas normas.

22. Dado que las limitaciones financieras pueden influir sobre la capacidad de los países en desarrollo para elaborar normas, establecer órganos nacionales de normalización y participar en los órganos internacionales, del artículo 11 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio insta a los Miembros a que presten asesoramiento y asistencia técnica en condiciones convenidas de mutuo acuerdo.

### *Aceptación de reglamentos extranjeros*

23. La aceptación de reglamentos extranjeros puede ser contemplada, en particular, por los países más pequeños en los que la actividad de los productores se ve afectada por la segmentación de los mercados provocada por las normas, o por los participantes en proyectos de integración regional. Gracias a esta aceptación, productos que se ajustan a disposiciones reglamentarias diferentes podrán competir frontalmente en el mismo mercado. Así, los consumidores no sólo tendrían la posibilidad de expresar sus preferencias dentro de una gama de productos relativamente homogénea sino, que posiblemente se verán confrontados a productos que supondrán grados diferentes de riesgos sanitarios, de seguridad o de tipo técnico. En tales circunstancias, el concepto de competencia llegaría incluso a implicar, hasta cierto punto, competencia entre estrategias reglamentarias en el mismo mercado. Pero puede que los consumidores y los legisladores no estén preparados para aceptar plenamente las incertidumbres que ello conlleva y que procuren afanosamente establecer las salvaguardias adecuadas. Éstas podrían resumirse en la garantía de los países socios de que sus reglamentos pertinentes se basan en principios semejantes. Así pues, el compromiso contraído en virtud del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de "considerar favorablemente" la posibilidad de aceptar como equivalentes reglamentos extranjeros (párrafo 7 del artículo 2) está sujeto a la condición de que los Miembros estén convencidos de que esos reglamentos cumplen adecuadamente los mismos objetivos que los suyos.

24. De la experiencia de las Comunidades Europeas cabe inferir que para que las estrategias de reconocimiento funcionen (recuadro 1) con determinados productos sensibles resulta de particular importancia establecer claramente los objetivos básicos, o las prescripciones mínimas. Sin una base reglamentaria armonizada, por ejemplo, las directivas "de nuevo enfoque" de las Comunidades, es posible que el principio del reconocimiento quizá no sirva para superar las inquietudes y sospechas de los legisladores y usuarios nacionales. A juicio de un experto, si las reglamentaciones no se aproximan, la referencia a las normas extranjeras o internacionales "está en globo", por cuanto que las prescripciones fundamentales no están especificadas a nivel multilateral.<sup>14</sup>

**Recuadro 1****Armonización de las normas frente a reconocimiento de la equivalencia: el planteamiento de la Comunidad Europea**

Hasta mediados del decenio de 1980, la estrategia de integración de las Comunidades Europeas se basaba en gran medida en la plena armonización reglamentaria de las especificaciones técnicas. Debido a lo gravoso de los procedimientos, y al estricto sistema de votación a nivel político (unanimidad), los resultados fueron decepcionantes. La racionalización de los procedimientos de aprobación de las normas y la eliminación de la gran cantidad de obstáculos técnicos existentes entre los miembros de la Comunidad pasó a ser así un elemento fundamental del programa del Mercado Único de 1985.

La política de las Comunidades con respecto al mercado interno, inspirada en las trascendentales decisiones de la Corte Europea de Justicia ("Cassis de Dijon"), se ha basado desde entonces en una triple estrategia: a) continuación del proceso de armonización plena en ámbitos tales como los productos farmacéuticos, los plaguicidas, los aditivos alimenticios y los vehículos de motor, que se consideran particularmente importantes por razones de salud, seguridad o por motivos técnicos o de política comercial; b) establecimiento de prescripciones técnicas fundamentales en otras esferas sensibles, con el complemento de las especificaciones técnicas voluntarias que establezcan las instituciones de normalización europeas; y c) libre circulación de la gran gama de productos no sensibles. La segunda opción, el denominado "nuevo enfoque" de las Comunidades, tiene por objeto superar los obstáculos en ámbitos en los que los Estados miembros han "impuesto legítimamente y por razones de política pública prescripciones técnicas a determinados productos, y la legislación nacional en conflicto restringe la libre circulación de los productos". Si bien los productores pueden apartarse libremente de las especificaciones técnicas adicionales, cabe la posibilidad de que se les exija justificar, por ejemplo mediante un certificado independiente, que cumplen los requisitos fundamentales de seguridad. Las directivas de nuevo enfoque abarcan ámbitos tales como los recipientes a presión sencillos, la seguridad de los juguetes, los aparatos médicos y el equipo de telecomunicaciones.

Fuente: GATT (1991 y 1993).

*Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo*

25. El artículo 12 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio contiene disposiciones para hacer más llevaderas a los países en desarrollo las dificultades con que pueden tropezar en el cumplimiento de las prescripciones del Acuerdo y la adaptación a las mismas, entre las que cabe mencionar, entre otras, la obligación de los países Miembros desarrollados de: tener en cuenta las

---

<sup>14</sup>Sykes (1995), páginas 113 y siguientes y observaciones de Jacques Pelkman, página 164 y siguientes.



necesidades especiales en materia de desarrollo y comercio al aplicar el Acuerdo y las disposiciones institucionales en él previstas; asegurarse de que los reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la determinación de la conformidad no creen obstáculos innecesarios para las exportaciones de los países en desarrollo; no esperar que los países en desarrollo utilicen como base normas internacionales inadecuadas a sus necesidades en materia de desarrollo, finanzas y comercio; asegurarse de que las instituciones y los sistemas internacionales con actividades de normalización estén organizados y funcionen de modo que faciliten la participación activa y la representación; fomentar las actividades de normalización en gamas de productos de interés especial para los países en desarrollo; prestar asistencia técnica para evitar que se creen obstáculos innecesarios a la expansión y diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo. Por último, de conformidad con el párrafo 10 del artículo 12, el Comité examinará periódicamente el trato especial y diferenciado que, conforme a lo previsto en el Acuerdo, se otorgue a los países en desarrollo miembros tanto en el plano nacional como internacional.

26. La Secretaría no ha recibido información sobre las políticas seguidas y las medidas adoptadas hasta la fecha en aplicación del artículo 12 en la esfera de las normas, los reglamentos técnicos y los procedimientos de determinación de la conformidad. Si bien este hecho podría ser indicio de la inexistencia de tales iniciativas, también podría reflejar la falta de prescripciones de notificación y registro adecuadas en los países Miembros.

### III. PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD

#### i) Posibles efectos sobre el comercio

27. La evaluación de la conformidad puede considerarse el eslabón final de un proceso de reglamentación que se inicia con la publicación de las normas nacionales o internacionales. Y ese eslabón puede determinar la capacidad de resistencia de todo el proceso. Es decir, si se intenta reducir los obstáculos técnicos al comercio deber garantizarse que los efectos de la liberalización en otras esferas no se verán anulados por la persistencia de prescripciones onerosas en materia de realización de pruebas y certificación. Aunque la Secretaría de la OMC no tenga conocimiento de que existan estudios empíricos de los efectos sobre el comercio de tales prescripciones por productos, no es difícil imaginar conflictos entre los intereses de la reglamentación nacional y los del comercio exterior. Es posible que, en particular en ámbitos considerados sensibles desde el punto de vista de la salud y la seguridad, los consumidores y los legisladores prefieran unas disposiciones relativamente estrictas -nacionales o internacionales- cuyo cumplimiento haya de confirmarse y certificarse con arreglo a los procedimientos y las prácticas nacionales. A su vez, ello puede dar lugar a procedimientos costosos y, posiblemente, redundantes para la realización de pruebas. Si bien garantizan a los consumidores nacionales la seguridad y fiabilidad de un producto, pueden tener un efecto disuasorio de las empresas extranjeras, en particular de los proveedores nuevos o pequeños, frente a las ya establecidas.

28. Los acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) pueden contribuir al cumplimiento de las prescripciones reglamentarias nacionales sin que los abastecedores extranjeros tengan que incurrir en gastos innecesarios. Por ejemplo, en las esferas que abarquen, el país importador aceptará las pruebas y los certificados extranjeros como equivalentes a las pruebas realizadas y a los certificados expedidos por órganos nacionales. No obstante, dado que los acuerdos ARM pueden afectar a la posición competitiva de quienes no participen en ellos, habría que seguir debatiendo en los foros de la OMC, sus repercusiones comerciales.

29. El Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio ha debatido hasta la fecha sólo en ocho ocasiones sobre obstáculos reales derivados de las prescripciones referentes a la evaluación de la conformidad. Se trata de reclamaciones por las condiciones de acceso preferencial de los productores nacionales a

los sistemas de certificación y homologación de España y el Japón (presentadas en la primera mitad del decenio de 1980)<sup>15</sup>, por unas prescripciones en materia de realización de pruebas onerosas y certificación en el Brasil y Hungría (1992 y 1994)<sup>16</sup> y las especificaciones supuestamente erróneas de unas pruebas de seguridad de vehículos en el Canadá (1996).

ii) Disposiciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio

30. Emulando las disposiciones sobre los reglamentos técnicos del párrafo 2 del artículo 2, el apartado 2 del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio dispone que los Miembros garantizarán que no se elaborarán, adoptarán o aplicarán procedimientos de evaluación de la conformidad "que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional". De ello se desprende, entre otras cosas, que los procedimientos no serán más estrictos ni se aplicarán de forma más rigurosa de lo que sea necesario para dar al Miembro importador la "debida seguridad" de que los productos están en conformidad con los reglamentos técnicos pertinentes. Por otra parte, en virtud del Acuerdo, los Miembros se comprometen en principio a adoptar las orientaciones o recomendaciones pertinentes de los órganos internacionales de normalización. (Sin embargo, no existe un "estímulo" semejante a la presunción, sujeta a impugnación, del párrafo 5 del artículo 2 según la cual los procedimientos basados en normas internacionales no se considerará que creen un obstáculo innecesario al comercio.) Asimismo y cuando sea posible, los Miembros deberán prever la aceptación de evaluaciones de la conformidad extranjeras siempre que tengan el convencimiento de que se trata de procedimientos que ofrecen un grado de seguridad equivalente al de sus propios procedimientos. En este contexto, el Acuerdo reconoce explícitamente que puede ser necesario proceder a consultas para llegar a un entendimiento mutuamente satisfactorio a fin de garantizar, en particular, la competencia de los órganos pertinentes y limitar la aceptación de los resultados de la evaluación de la conformidad a los obtenidos por las instituciones designadas.

31. A fin de evitar que estas consultas den como resultado acuerdos exclusivos entre unos pocos países, en virtud del artículo 9 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, los Miembros deberán, siempre que sea factible, establecer y adoptar sistemas internacionales de evaluación de la conformidad. Asimismo, en el párrafo 7 del artículo 10 se insta a los participantes en acuerdos sobre reglamentos técnicos, normas o procedimientos de evaluación de la conformidad a que entablen consultas con otros países "para concluir acuerdos similares o prever su participación en esos acuerdos".

32. Con arreglo al artículo 11, los Miembros deben prestar asesoramiento y asistencia técnica según las modalidades y en las condiciones que se decidan de común acuerdo en lo referente a las medidas que sus productores tengan que adoptar si quieren tener acceso a los sistemas de evaluación de la conformidad. Asimismo, los Miembros prestarán asistencia técnica a otros Miembros en lo referente a la creación de las instituciones y del marco jurídico que les permita acceder a esos sistemas o participar en ellos.

---

<sup>15</sup>Los productos eran: bates de metal para "softball" (Japón) y calefacciones, equipó médico eléctrico, vajilla metálica y accesorios sanitarios. Los casos se incluyen en los datos a los que se hace referencia en la sección II ii). Véanse los documentos del GATT TBT/Spec/7 y TBT/Spec/9 de 20 de septiembre de 1982 y 20 de febrero de 1984.

<sup>16</sup>Las prescripciones de registro de plaguicidas de Brasil se consideraban demasiado costosas y estrictas, mientras que las reclamaciones en el caso de Hungría se referían a unas prescripciones en materia de certificación, gravosas y no transparentes, que afectaban a más de 300 productos de consumo. Véanse los documentos del GATT TBT/M/42 y TBT/M/45/ de 17 de junio de 1992 y 14 de enero de 1994.

iii) Principales características de los acuerdos de reconocimiento mutuo

33. Los acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) pueden resultar un método flexible y económicamente atractivo para superar los obstáculos al acceso que supone la existencia de normas incompatibles y/o prescripciones múltiples en materia de realización de pruebas y certificación. Si bien estos acuerdos pueden abarcar todo el proceso de reglamentación (del reconocimiento de la equivalencia de la norma a la aceptación de los resultados de las pruebas y los certificados) no se impide en modo alguno a los países centrarse en etapas específicas. Con arreglo al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (artículo 6), el concepto de ARM abarca sólo los procedimientos de evaluación de la conformidad, esto es, la realización de pruebas y la certificación. Así pues, los ARM; en estas esferas pueden ser perfectamente compatibles con las normas y prescripciones de productos que los países miembros apliquen a un mismo producto, tanto si aquellas están armonizadas como en caso contrario. Al evitar la continua repetición de pruebas y certificaciones del producto en los mercados, los acuerdos de reconocimiento mutuo pueden desempeñar un papel importante en la reducción de los costos de comercialización, acelerando la difusión de los productos y fomentando por consiguiente la competencia. Asimismo, al abrir un nuevo segmento del mercado al acceso extranjero, los ARM pueden contribuir a que mejore la eficacia de los reglamentos y procedimientos de los países participantes.

34. Habida cuenta de que los ARM son un fenómeno político relativamente reciente, resulta difícil demostrar empíricamente los efectos positivos que supuestamente tienen sobre el acceso a los mercados. Si bien las recientes iniciativas políticas de debate o conclusión de acuerdos de este tipo son indicio de las expectativas optimistas de los participantes, éstas no son compartidas siempre por los terceros países si los productos no originarios quedan excluidos de las "preferencias" establecidas en los acuerdos.<sup>17</sup> De hecho, estos productos suelen seguir sujetos a pruebas y certificaciones múltiples.

35. Habida cuenta del efecto comprobado que tienen sobre el comercio, se suele considerar que los ARM representan un intercambio de concesiones comparable a los acuerdos arancelarios.<sup>18</sup> El reconocimiento unilateral de reglamentos, pruebas o certificados extranjeros, no parece ser una práctica frecuente, al menos entre los principales países desarrollados. De diferentes exámenes las políticas comerciales, en el GATT/OMC, se desprende que el reconocimiento unilateral es resultado más de la limitación de recursos de los países en desarrollo que de una decisión política deliberada, en determinados ámbitos, para garantizar la competitividad de los mercados y recoger los frutos en forma de precios más bajos y mayores posibilidades de elección.

36. Desde la perspectiva del sistema multilateral, se corre el riesgo de que los acuerdos de reconocimiento mutuo creen unos regímenes reglamentarios mutuamente incompatibles y superpuestos. Por ejemplo, si un país A suscribe un acuerdo con B y C, las normas y condiciones correspondientes pueden retrasar o incluso impedir el comercio bilateral entre los dos últimos países. (A su vez, B y C podrían negociar un acuerdo diferente con contenido distinto.) Por otra parte, mientras que la reducción significativa de los aranceles en las rondas sucesivas del GATT/OMC ha facilitado la ramificación externa de los tradicionales acuerdos de libre comercio, los ARM pueden tener efectos semejantes a nivel de país/sector, superando el alcance del artículo XXIV del GATT. Asimismo, dadas las repercusiones que la negociación de ARM tiene sobre los recursos y la importancia de que los participantes utilicen "un lenguaje común" con respecto a las prescripciones en materia de realización de pruebas y de autorización de los productos, es probable que los ARM se centren en determinados

---

<sup>17</sup>Entre Australia y Nueva Zelandia existen ARM sobre diversos productos; los miembros del APEC y la Zona de Libre Comercio de las Américas, están examinando actualmente la posibilidad de establecer acuerdos de este tipo, y los Estados Unidos, el Canadá, el Japón, Australia y otros países están en conversaciones o negociaciones con la CE.

<sup>18</sup>Leebron (1996).

grupos de países/productos. En este contexto, los productos tecnológicos modernos y otros baluartes de las economías industriales (incluidos el equipo de telecomunicaciones y los productos farmacéuticos) pueden imponerse sobre las manufacturas tradicionales y otros productos fundamentales de los países en desarrollo.

37. No todos los problemas son fáciles de solucionar en términos políticamente correctos. Algunos pueden considerarse efectos secundarios inevitables (y aceptables) de un desarrollo genuinamente positivo. Otros tienen su origen, hasta cierto punto, en el carácter contractual del marco de la OMC y la falta de un sólido centro institucional que determine el alcance de las actividades reglamentarias. A diferencia de lo que ocurre en los Estados federales o los mercados comunes integrados, no existen mecanismos de coordinación a nivel multilateral para garantizar una amplia cobertura sectorial y regional a las nuevas iniciativas políticas y, así, prevenir la discriminación (inintencionada). No obstante, dada la dificultad de alcanzar niveles comparables de integración institucional entre los Miembros de la OMC, el desafío al que habrán de hacer frente será crear condiciones propicias para la conclusión de acuerdos de reconocimiento mutuo, evitando a la vez los efectos negativos para quienes no se benefician de ellos.

38. Con tal fin, podrían debatirse y determinarse en la OMC, las características fundamentales de los ARM, o incluso establecer modelos de acuerdos basándose en las disposiciones correspondientes del párrafo 7 del artículo 10 y el artículo 9 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Una labor comparable se está realizando ya a nivel regional, como es el caso del APEC. Por ejemplo, los Miembros podrían examinar los siguientes criterios básicos para los acuerdos de reconocimiento mutuo: a) apertura a cualquier país que demuestre que puede cumplir las obligaciones pertinentes; b) compromiso de no incluir aspectos de carácter no técnico relacionados, por ejemplo, con los flujos comerciales actuales o futuros; y c) tratamiento no discriminatorio de los productos que procedan de países que no participen en los acuerdos. Este último punto puede revestir particular importancia para los países más pequeños o económicamente menos adelantados que carezcan de la capacidad económica y técnica para crear sus propios sistemas de realización de pruebas y certificación y, así, participar activamente en los acuerdos de reconocimiento mutuo. Dados los efectos beneficiosos que los ARM pueden tener sobre el acceso a los mercados y, por extensión, sobre la competencia y la innovación, el objetivo debiera ser aprovechar y hacerlos extensivos estos efectos al mayor número de sectores y países posibles.

## REFERENCIAS

Aruoba, Celik (1993), Impact of Environmental Regulations and Standards in European and North American Markets on Turkish Exports, Documento de investigación, Universidad de Ankara - Instituto de Investigación Ernst Reuter.

Cecchini, Paolo y otros (1988), The European Challenge - 1992. The Benefits of a Single Market, Aldershot (Inglaterra).

CESPAP/UNCTAD (1996), Enhancing Trade and Environment Linkages in Selected Environmentally Vulnerable Export-oriented Sectors of the ESCAP Region, Nueva York.

GATT (1991 y 1993), Examen de las Políticas Comerciales - Comunidades Europeas, Ginebra.

Instituto de Desarrollo Alemán (1994), Ecological Product Standards and Requirements as a New Challenge for Developing Countries' Industries Exports - The Case of India's Leather, Textiles and Refrigeration Industries, Berlín.

Leebron, David W. (1996), Mutual Recognition: Structure, Problems, and Prospects, OECD Trade Committee Symposium on Regulatory Reform and International Market Openness, París.

Sykes, Alan O. (1995), Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets, Wáshington D.C.

Tupper, Gilbert P. (1992), Testimony before the Subcommittee on Technology and Competitiveness of the Committee on Science, Space and Technology of the U.S. House of Representatives, Wáshington D.C.

UNCTAD (1995), Environmental policies, trade and competitiveness: conceptual and empirical issues, TD/B/WG.6/6.