

El Diálogo ASEM sobre normas y evaluación de la conformidad

.....
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE INSPECCIÓN,
CERTIFICACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA
DEL COMERCIO EXTERIOR
.....

En los últimos años se ha asistido a un notable incremento de los obstáculos técnicos al comercio, debido al desarrollo tecnológico experimentado por los procesos de producción, por la disminución general de aranceles tras las últimas rondas negociadoras, la división de los procesos de producción en distintos lugares y el recurso a los mismos adoptado por algunos Estados como medida proteccionista. En la actualidad existen diversas iniciativas, tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral, que tratan de aminorar los efectos perversos de los obstáculos técnicos en el comercio internacional, en los que se debate sobre reforma reglamentaria, armonización, reconocimiento mutuo o transparencia reglamentaria, entre otros temas. Dentro del Diálogo Asia Europa ASEM, los trabajos del Grupo ASEM Normas y Evaluación de la Conformidad, son un buen exponente de estas iniciativas. El artículo expone la finalidad y actividades de este Grupo, así como su relación con otras iniciativas en el mismo área de relaciones.

Palabras clave: armonización aduanera, acuerdos de reciprocidad, reglamentación aduanera, legislación arancelaria, normas.

Clasificación JEL: F13.



COLABORACIONES

1. Introducción

La cumbre Europa-Asia celebrada en Bangkok en marzo de 1996 puso en marcha un proceso de acercamiento entre ambas regiones que ha recibido el nombre de *Asia Europe Meeting* (ASEM). En él participan los quince Estados miembros de la UE, además de Indonesia, Malasia, Brunei, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam, Corea del Sur, China y Japón.

ASEM, que era en realidad el nombre de esa primera cumbre, es la réplica europea al *Asia Pacific Economic Conference* (APEC), que reúne a los países de la cuenca del Pacífico pero, a diferencia de ésta, no tiene entre sus objetivos la creación de una gran Zona de Libre Comercio. Lo que básicamente pretende ASEM es proporcionar un

marco de referencia estable en el que puedan sentarse las bases para una cooperación mayor entre ambas regiones en todos los campos.

La segunda cumbre ASEM, celebrada en Londres el 3 y 4 de abril de 1998, aprobó, entre otras acciones de cooperación, el denominado *Trade Facilitation Action Plan* (TFAP) para promover el comercio y su liberalización reduciendo obstáculos no arancelarios y promoviendo oportunidades comerciales. Una de las áreas prioritarias del TFAP son las normas (1), reglamentos técnicos (2)

(1) Especificación técnica, aprobada por un organismo reconocido por su actividad normativa, para una aplicación repetida o continuada, cuyo cumplimiento no es obligatorio.

(2) Especificación técnica, adoptada y publicada por una autoridad pública, para una aplicación repetida y continuada, cuyo cumplimiento es de carácter obligatorio.

y evaluación de la conformidad (3), y con esta finalidad se creó el Grupo ASEM Normas y Evaluación de la Conformidad (4), el cual hasta la fecha ha celebrado tres reuniones desde su creación. El Grupo ASEM Normas y Evaluación de la Conformidad, al igual que el conjunto del proceso ASEM, no es un foro de negociación de acuerdos sino, más bien, de diálogo y cooperación, por lo que sus conclusiones han de ser adoptadas por consenso.

En la primera reunión del Grupo ASEM Normas y Evaluación de la Conformidad, se acordaron las que iban a ser principales líneas de actuación, las cuales ya habían sido identificadas previamente por el TFAP como objetivos:

- Buenas Prácticas Reglamentarias.
- Conocimiento Mutuo.
- Alineamiento con normas internacionales.
- Acuerdos de reconocimiento mutuo.
- Cooperación técnica.

El procedimiento de trabajo empleado, consiste en la definición de unos principios generales de actuación para los apartados anteriores que, posteriormente, se intentan aplicar a sectores o grupos de productos dentro de alguno de estos sectores, con una finalidad totalmente práctica. Los sectores elegidos para los que se aplican los compromisos adquiridos son los siguientes:

- Aparatos médicos.
- Aparatos eléctricos y electrónicos.
- Telecomunicaciones.
- Maquinaria.
- Productos de goma.

2. El debate sobre las buenas prácticas reglamentarias

El Grupo ASEM Normas está trabajando en la actualidad sobre un documento, cuyo debate aún sigue abierto, sobre líneas directrices para la elaboración de reglamentos. Estas líneas direc-

trices incluirían, por un lado, las obligaciones derivadas del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC (TBT), por el que se establece que con respecto a los reglamentos técnicos, se asegurará que no se dé trato menos favorable a los productos importados frente a los similares de origen nacional; deberá estar basado en normas internacionales en la medida de lo posible; y que no se elaborarán, adoptarán o aplicarán reglamentos técnicos que tengan por objeto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional.

De otro lado, también está en discusión que estas líneas directrices incluyan la necesidad de que los reglamentos se diseñen siguiendo unos principios semejantes a los que utiliza el denominado «nuevo enfoque» de la Unión Europea para la elaboración de los reglamentos técnicos, las llamadas Directrices de nuevo enfoque.

A grandes rasgos, los principios fundamentales del «nuevo enfoque» son:

— Las directivas derivadas del artículo 100 se limitarán, en lo sucesivo, a la armonización de los requisitos o exigencias esenciales de seguridad (o de otros requisitos de interés colectivo) que deben cumplir los productos comercializados en el mercado europeo.

— Las especificaciones técnicas oportunas para el cumplimiento de los requisitos esenciales se elaborarán en el contexto de la normalización, teniendo en cuenta el avance de la tecnología.

— Las normas elaboradas de este modo conservarán su carácter voluntario.

— Los productos que se ajusten a las normas se beneficiarán de una presunción de conformidad con los requisitos esenciales de la directiva pertinente, y podrán comercializarse directamente a condición de que se respeten los procedimientos de evaluación de la conformidad. Por el contrario, cuando el productor decida no respetar las normas, lo cual es perfectamente posible, o cuando no haya normas aplicables, el productor tendrá que probar la conformidad de sus productos con los requisitos esenciales.

En resumen, el legislador, en el momento de elaborar el reglamento técnico se limita a fijar unas exigencias de seguridad para los productos



COLABORACIONES

(3) Por conformidad se entiende «el hecho de que un producto, sistema, organismo o, incluso persona, es decir, una entidad responda a unas exigencias concretas».

(4) Conjunto de procedimientos establecidos con el objetivo principal de asegurarse de que las características de un producto, servicio u organismo, se ajustan a lo establecido en las normas o reglamentos técnicos.

y, es el fabricante el que elige entre las diversas opciones de que dispone para demostrar la conformidad del producto al reglamento o Directiva en este caso concreto.

3. Conocimiento mutuo

Entre los objetivos del Grupo ASEM Normas, es una marcada prioridad el mejor conocimiento del sistema reglamentario, de normalización y de evaluación de la conformidad de cada uno de los socios, como premisa fundamental para diseñar estrategias comunes, especialmente, la referida al alineamiento, que se desarrollará con posterioridad. Para conseguir este objetivo se estableció, en primer lugar, una red de contactos entre todos los países de ASEM, con el fin de alcanzar un sistema de intercambio de información ágil y eficaz.

En segundo lugar, cada país, y para cada uno de los sectores seleccionados, elaboró y presentó un inventario con información detallada sobre la reglamentación, la normalización y la evaluación de conformidad incluyendo la acreditación (5) los laboratorios, los ensayos y la metrología (6) de cada una de las economías ASEM.

Hasta el momento, la iniciativa se ha revelado interesante, en particular, en el caso de España, como país con interés exportador hacia Asia, ya que ha permitido obtener información de estos países, donde habitualmente el acceso es difícil y la dificultad de conocimiento de la reglamentación elevada.

4. Alineamiento de normas y reglamentos con normas internacionales

La obligación que tienen la mayoría de los productos, ya sean agroalimentarios o industria-

les, de cumplir determinadas características técnicas, es un hecho ligado a la propia actividad industrial, a la vez que al desarrollo tecnológico, como garantía de seguridad entre los operadores y los consumidores.

El desarrollo tecnológico y de la actividad comercial ha traído consigo un progresivo desarrollo de las políticas reglamentarias y normalizadoras en los diferentes países, que ha generado un incremento tanto del número de normas aprobadas, como de su ámbito de aplicación, derivando en un cada vez mayor número de inspecciones, certificaciones o pruebas que demuestren el cumplimiento. Sin embargo, la elaboración y desarrollo de un reglamento técnico puede ser diferente y tener distintas visiones, dependiendo del país donde se elabore, ya que la idea de riesgo asumible es muy distinta de un país a otro, en función de su grado de desarrollo y de ciertas peculiaridades del país, como puede ser el clima, la talla de la población o el sistema métrico, ejemplos que en muchas ocasiones condicionan el desarrollo de normas y reglamentos.

Este incremento de las políticas reglamentarias y normalizadoras ha encontrado un terreno abonado con el progresivo desarme arancelario que se ha producido en la última fase liberalizadora del comercio mundial, y el problema requiere una mayor trascendencia, entre otras, por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque en cada país y para un mismo producto, la norma aplicable varía, y con ella las exigencias técnicas y las tolerancias o características a cumplir por el mismo. En segundo, porque en cada día mayor número de normas existente y sus constantes modificaciones, hacen prácticamente imposible para cualquier operador conocer y disponer de las diferentes normas a cumplir por un producto o una gama de productos en diferentes países.

Rápidamente se pueden comprender las ventajas que para los fabricantes suponen las iniciativas de armonización legislativa, sobre todo, cuando se comprueba que buena parte del espacio de etiquetado de los productos se dedica a la expresión de las diferentes marcas de conformidad exigidas.

(5) La acreditación es un proceso en virtud del cual un organismo en el que participan todos los agentes económicos interesados y, por lo tanto, con autoridad, reconoce fundamentalmente que un organismo o individuo es competente para desempeñar tareas específicas en los diferentes aspectos considerados (pruebas, auditorías, certificación, etcétera).

(6) Sistema de medidas que se sigue en cada país, referido a un grupo de patrones frente a los que debe establecerse la correspondiente cadena de trazabilidad.



COLABORACIONES

Para evitar en la medida de lo posible situaciones como la descrita, el Acuerdo TBT recoge en su articulado, que cuando sea necesarios reglamentos técnicos en un país y existan normas internacionales pertinentes los reglamentos del país deben basarse en dicha norma internacional siempre que ello sea posible (salvo cuando la adopción de estos reglamentos no sea eficaz para el logro de los objetivos perseguidos). De la misma forma el Acuerdo TBT indica que los Miembros del Acuerdo, 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 perseguidos.

Dentro del Grupo ASEM Normas, y en línea con lo indicado anteriormente, como un primer paso se pretende acordar entre los socios, el alineamiento de reglamentos y normas respecto a normas internacionales para los sectores seleccionados. Como se ve, la iniciativa es limitada, pero no por ello debe restársele importancia, ya que se intenta que esta iniciativa actúe como precedente que en un futuro se extienda a otros sectores.

En un principio, se ha querido utilizar el pragmatismo y la realidad, abarcando para este ejercicio un grupo de sectores de mucha importancia en el comercio internacional y, en particular, que se trata de sectores de interés estratégico para las empresas europeas.

El alineamiento previsto comprendería tanto los reglamentos técnicos como las normas, de forma que, con este mecanismo se pretende que un determinado país disponga para un determinado sector, de una reglamentación básica, basada en los principios del «nuevo enfoque», que se limite a enumerar las exigencias esenciales de los productos, y de un conjunto de normas voluntarias nacionales que sean transposición de las correspondientes normas internacionales. De esta forma, tanto los fabricantes del país como los del resto de países ASEM, contarían con una reglamentación básicamente común, facilitándose de esta manera el acceso a los distintos mercados.

Este objetivo cuenta con el acuerdo de todos los países participantes en ASEM, por lo que los expertos en normalización de las entidades europeas de normalización como Comité Europeo de Normalización (CEN), el Comité Europeo de Normalización Electromagnética (CENELEC) y el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI), están identificando grupos de productos, dentro de estos sectores, en los que existan normas en el ámbito internacional o que se puedan desarrollar con la participación general de los socios de ASEM.

La armonización de reglamentos y normas nacionales con respecto a las internacionales, en lo que se refiere a procedimientos de evaluación de conformidad, es otro de los objetivos planteados, de interés para buena parte de los países participantes aunque, por el momento, no ha alcanzado el respaldo de la mayoría. Alcanzar este objetivo supondría que los productos seleccionados, serían evaluados utilizando los mismos ensayos y procedimientos de certificación en todos los países y, como consecuencia inmediata, se abriría el camino al reconocimiento de evaluación de conformidad entre países.

5. Acuerdos de Reconocimiento Mutuo

Como ya hemos dicho, son bastantes los productos industriales que previamente a su comercialización en un país están sometidos a una evaluación de la conformidad con respecto a las obligaciones que establecen los reglamentos de ese país.

Los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARMs) son acuerdos sobre el reconocimiento mutuo de la evaluación de conformidad de productos sometidos a reglamentación técnica (debe entenderse como reglamentación técnica el conjunto de disposiciones técnicas de carácter obligatorio para que un producto sea comercializado y no aquellas normas de carácter voluntario). A través de un ARM, cada Parte da y tiene a su vez la autoridad para evaluar y certificar productos de acuerdo con los requisitos legislativos de la otra Parte, en su propio territorio y antes de efectuar la exportación. Por razones obvias, tal



COLABORACIONES

delegación establecida requiere la certificación obligatoria por tercera Parte. Es decir, los ARMs afectarán a sectores fuertemente regulados por ambas Partes y, por ello, a sectores donde los obstáculos técnicos al comercio pueden ser más críticos.

Esto supone que las autoridades del país importador reconocen las pruebas, homologaciones y certificaciones expedidos por laboratorios y organismos de certificación del país exportador, respecto a las normas y reglamentaciones propias del país importador, permitiendo el acceso a su mercado sin que los productos sean sometidos a más procedimientos de evaluación de la conformidad. En definitiva, el Acuerdo se basa en la confianza mutua de las Partes en lo que a laboratorios y organismos de certificación se refiere y ello sin renunciar a mantener el respeto a la legislación técnica propia.

Los ARMs suponen notables beneficios comerciales a las empresas de las Partes del Acuerdo ya que, como se ha indicado anteriormente, afectan precisamente a sectores fuertemente regulados donde se dan las mayores exigencias para que los productos puedan ser comercializados basándose en las exigencias de seguridad, de salud y ambientales establecidas. Algunos de estos beneficios son inmediatos, otros son a más largo plazo, algunos son cuantificables, pero otros no lo son tanto. A pesar de ello, los ARMs son útiles para promover la eficiencia, la transparencia y aumentar la compatibilidad de los sistemas regulatorios entre las Partes, a la vez que reducen costes y demoras asociadas a la obtención de certificaciones, evitan la duplicación de procedimientos de evaluación de la conformidad y eliminan la incertidumbre existente en la obtención de certificaciones en el tercer país.

Estos beneficios son críticos para las empresas cuando el mercado es distante y cuando la no-conformidad puede causar demoras y requerir envíos u otros costes adicionales.

Dentro del Grupo ASEM Normas, se entiende que estos acuerdos son una solución a medio plazo para mejorar el acceso al mercado, a la vez que se sabe que su alcance es limitado. No obstante, y a pesar de que estos acuerdos son

complejos y su negociación suelen ser larga debido a que han de solventarse un gran número de problemas derivados de los distintos enfoques reglamentarios de los países en negociación, son la única solución existente mientras no sean posibles acuerdos de mayor alcance entre los países.

Se establece también, que los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo que se suscriban deben cubrir todos los requisitos exigidos para el producto en el país de destino, para facilitar el acceso directo al mercado, y que deben contener cláusulas que permitan su revisión para adaptarlos a nuevos requisitos técnicos impuestos por legislaciones posteriores a la entrada en vigor del acuerdo.

Actualmente la UE negocia un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo con Japón y durante la próxima reunión se acordará realizar un seminario sobre acuerdos de reconocimiento mutuo para intercambiar información y analizar los problemas de su aplicación.

6. Cooperación técnica

Dentro del marco de cooperación para el desarrollo en áreas técnicas, los países desarrollados facilitan programas en el área de normas, calidad industrial, acreditación, certificación, metrología y ensayos con el propósito de lograr una mejora de las estructuras de los PVD en estas áreas, y apoyar el desarrollo industrial y el acceso al comercio internacional de estos países.

Algunos de los países participantes de ASEM son receptores de esta cooperación en el ámbito bilateral, siendo Japón el país que mayor aportación realiza en este campo y en el ámbito multilateral. En este último ámbito cabe mencionar la cooperación establecida a través de los programas de la UE, entre los que destaca ASEM Normas.

El Grupo ASEM Normas carece de la estructura y fondos necesarios para establecer nuevos programas de cooperación técnica. Por este motivo, su estrategia se centrará en proponer objetivos para los programas ya en curso o futuros programas, especialmente aquellos otorgados por la UE.



COLABORACIONES

Para el desarrollo de esta estrategia, se ha recopilado la información de todos los programas de asistencia técnica en curso para, posteriormente, realizar dentro del ASEM las nuevas propuestas de objetivos adicionales dentro de estos programas, especialmente los que tengan en cuenta las necesidades para aplicar los trabajos en curso en el Grupo ASEM Normas para los cuales algunos países pudiesen tener dificultades por carencias o debilidad de sus estructuras técnicas.

7. Consideraciones finales

Entre las múltiples iniciativas que en el ámbito multilateral y bilateral están siendo puestas en marcha últimamente, el proceso ASEM Normas adopta una estrategia novedosa entre las bilaterales, pues recurre para sus iniciativas a utilizar como base otras iniciativas multilaterales, especialmente de normalización.

Cabe destacar por su importancia en este proceso, el hecho de que se aborden los temas de reglamentos, normas y evaluación de la conformidad en conjunto, aunque limitados a unos sectores, pues hasta ahora, en el ámbito bilateral,

este tipo de trabajos de armonización tan amplios solamente se habían realizado para la puesta en marcha de mercados comunes (la CEE en su momento, MERCOSUR o el NAFTA).

Otro aspecto peculiar de esta iniciativa es que no se basa en la negociación de acuerdos, sino en la adopción consensuada de unas bases que los Miembros adoptan voluntariamente para cumplir los objetivos del grupo, sin que se excluyan posteriores negociaciones entre sus Miembros sobre las bases adoptadas.

La importancia del proceso radica, de una parte, en el peso de las economías de los participantes en el mismo, unido a que sus sistemas de normalización y evaluación de la conformidad han discurrido durante largo tiempo por vías divergentes de la seguida por la UE, hecho que actualmente se constituye en uno de los obstáculos más frecuente de acceso a los mercados asiáticos.

Para Europa los socios de ASEM son mercados de gran interés. Este proceso es la primera iniciativa que existe entre la UE y Asia en esta área, a excepción del ARM con Japón que actualmente se está negociando.



COLABORACIONES