

LAS MEDIDAS RELATIVAS A LA NORMALIZACIÓN EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE Y SU RELACIÓN CON LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN

Jorge WITKER
María Bárbara AMARO DÍAZ

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Acuerdos internacionales*; III. *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*; A. *Normalización*; B. *Metrología*; C. *Certificación y verificación*; IV. *Capítulo IX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*; A. *Normalización*; B. *Evaluación de la Conformidad*; C. *Comité de Medidas Relativas a la Normalización*; D. *Información*; V. *Breve panorama legislativo en Estados Unidos de Norteamérica y Canadá*; A. *Estados Unidos de Norteamérica*; B. *Canadá*; VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La normalización en general se inscribe en criterios de orden público económico, destinados a cautelar la calidad, la seguridad y la eficiencia de productos y servicios susceptibles de comercializarse tanto a nivel interno como externo.

Desde principios de siglo y mediante consenso, los organismos gubernamentales han visto crecer su poder a través de leyes, regulaciones, guías y normas que, bien o mal, aseguren la calidad de los productos y servicios para proteger a los consumidores.

Dicha tendencia, funcional para los esquemas de política comercial proteccionista, ha variado en la medida que las economías internas se han integrado a bloques regionales y que los mercados se han globalizado, de

tal suerte que las regulaciones nacionales se han convertido en obstáculos reales para el libre flujo de mercancías y servicios.

Al imperativo de espacios económicos ampliados se han sumado los avances científicos y tecnológicos (nuevos materiales, propiedad intelectual y revolución de las telecomunicaciones e informática), la defensa del medio ambiente, la protección de la salud y seguridad a escala planetaria, factores que han inducido a los estados a establecer no sólo sanciones, sino también instancias de cooperación internacional sectorial y global en materia de productos, elaboración de los mismos y prestación de servicios de índole ambiental, de salud y seguridad, así como el cumplimiento de ciertos requisitos técnicos.

En este contexto de interdependencia y cooperación, se denominan “medidas relativas a la normalización” a las especificaciones de carácter técnico científico que deben cumplir los productos y servicios para ser comercializados, así como los métodos por medio de los cuales se verifica el cumplimiento efectivo de dichas especificaciones.

Estas medidas comprenden tres apartados que, aunque son diferentes entre sí, tienen el mismo fin: la protección de los consumidores, del medio ambiente y de la vida y salud humana, animal y vegetal. En síntesis, la finalidad que se persigue con estas medidas es la seguridad de nuestro ecosistema, incluyendo en este concepto —claro está— a los seres humanos, pretendiendo con ello, la seguridad y agilidad en los procesos de intercambio comercial.

Los rubros a los que se ha hecho referencia anteriormente son la normalización, la metrología y la certificación de la conformidad, aspectos que en nuestro país se regulan de manera conjunta desde el año de 1961.

Para definir cada medida nos remitimos al Anexo I de Definiciones del Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio del GATT, dado que estas definiciones son las aceptadas por todos los países signatarios de este Acuerdo, México incluido.¹

De esta manera, la normalización es la rama que se encarga de emitir las especificaciones técnicas que deben cumplir tanto los productos como los servicios. Según el documento antes mencionado, una especificación técnica está “contenida en un documento que establece las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, las propiedades

1 El Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio del GATT fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de abril de 1988.

evidenciadas durante su empleo, la seguridad, las dimensiones. Puede comprender o contener exclusivamente prescripciones relativas a la terminología, los símbolos, las pruebas y los métodos de pruebas, el embalaje, el marcado o el etiquetado en cuanto son aplicables a un producto”.²

Las especificaciones técnicas incluyen lo relativo a los reglamentos técnicos y a las normas. Los primeros son “especificación[es] técnica[s] con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, cuya observancia es obligatoria”, y las segundas son “especificación[es] técnica[s] aprobada[s] por una institución reconocida con actividades de normalización para su aplicación repetida y continua y cuya observancia no es obligatoria”. Como se logra apreciar, la diferencia entre ambos documentos técnicos es su carácter obligatorio o voluntario.

Con el fin de evitar confusiones innecesarias mencionaremos que los reglamentos técnicos reciben en nuestra legislación el nombre de normas oficiales mexicanas, conocidas por las siglas NOM, y las normas se denominan Normas Mexicanas, conocidas como NMX.

Ahora bien, la metrología es la medida relativa a la normalización que se encarga de regular lo concerniente a los patrones e instrumentos de medida, no solamente en cuanto a la calibración de estos instrumentos o al establecimiento del sistema de medidas, sino también en cuanto a los requisitos de etiquetado en cuestión de contenido neto y de masa drenada y a la verificación del cumplimiento de estas medidas.

La metrología suele dividirse en tres clases, las cuales se complementan entre sí. Estas clases son: metrología legal, metrología científica y metrología industrial.

La primera se refiere a los medios técnicos y jurídicos que deben observarse para la verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas metroológicas. La segunda se refiere a las actividades de investigación y desarrollo tecnológico en los diferentes campos de la metrología. La tercera clase, es decir, la metrología industrial, se refiere a los procesos de calibración de los instrumentos de medida.

La finalidad de la metrología es básicamente la protección de los consumidores en cuanto a las indicaciones del contenido del producto, el pesaje

2 Cabe aclarar que este importante documento regula únicamente lo concerniente a los productos, dado que el comercio de servicios ha sido regulado por documentos más recientes como es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

exacto y el cobro de una cantidad inequívoca por los servicios prestados, previniendo la deshonestidad y abuso por parte de los comerciantes.³

Por último, la certificación de la conformidad es el proceso establecido para determinar cuándo un producto cumple con el reglamento técnico establecido por la autoridad normalizadora y que, por lo tanto, su comercialización y distribución pueda efectuarse libremente en un territorio determinado.

Estos métodos o procesos de verificación de los productos constituyen la parte coercitiva de los reglamentos técnicos, ya que si no existieran estos mecanismos, la normativa técnica pasaría inadvertida entre productores e importadores.

En efecto, la normalización, y lo que ello conlleva, es esencial para ejercer el comercio en un territorio determinado, por lo que, con o sin la apertura de fronteras, su regulación jurídica es indispensable para el continuo flujo de mercancías. Sin embargo, por el incremento del comercio exterior y el continuo intercambio de productos y servicios entre los países, las medidas de normalización requieren de una regulación jurídica más abierta a otros sistemas.

Dando este enfoque internacional al tema, es necesario puntualizar la importancia de especificar particularmente la regulación de las medidas relativas a la normalización en cualquier acuerdo o tratado que tienda a regular el comercio entre dos o más naciones.

Tal importancia radica en el hecho de que en innumerables ocasiones estas normas se convierten en barreras ocultas al comercio, las cuales en la mayoría de las veces crean dificultades al acceso de los productos y servicios a los mercados frecuentemente más rígidos que las propias barreras arancelarias, pudiendo convertirse estas medidas en métodos eficaces para la creación de monopolios territoriales.

Por ello, pretendemos analizar de manera breve, pero puntual, nuestra legislación en la materia estudiando los avances en la normalización internacional, con especial atención al Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio del GATT, para esquematizar las perspectivas y repercusiones que tendrá en nuestro país y en nuestras relaciones internacionales el

³ En cuestión metrológica, los servicios prestados se miden por medio de aparatos que deben ser calibrados y verificados. Por esta razón, no se habla de metrología legal en razón de servicios, sino de instrumentos.

capítulo IX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado entre México, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica.

II. ACUERDOS INTERNACIONALES

Con el incremento del comercio internacional de servicios y productos, se hizo imperiosa la necesidad de contar con medidas internacionales de normalización que tendieran a agilizar las transacciones comerciales, creándose desde principios de siglo diversas organizaciones internacionales en materia de normalización, las cuales si bien no marcan una regla obligatoria a seguir, proporcionan las pautas o lineamientos generales para la normalización a nivel mundial.

Estos organismos normalizadores se encargan de elaborar normas internacionales, las cuales son documentos emitidos por instituciones no gubernamentales y reconocidos por los países miembros de la institución que las elabora.

Quizá el organismo de este tipo más importante del mundo sea la Organización de Normalización Internacional (International Standards Organization), mejor conocida como ISO, institución que agrupa a más de 90 países, entre ellos México, y cuya finalidad es promover la armonización mundial de la normalización y demás medidas relacionadas, mediante la elaboración y la publicación de normas internacionales.

Las actividades que ISO lleva al cabo, además de facilitar el intercambio de productos y servicios, promueven la mutua cooperación internacional en diversos campos, como el científico, el tecnológico y el económico, ya que opera por medio de comités, subcomités y grupos de trabajo, integrados por representantes de los países miembros.

ISO se ocupa de la normalización de productos y servicios, (excepto los eléctricos y los electrónicos, que es competencia directa de la Comisión Electrotécnica Internacional —IEC—). Ambos, al trabajar conjuntamente, conforman un sistema especializado de normalización internacional, siendo los organismos no gubernamentales de cooperación industrial y técnica más grandes del mundo.

Este organismo internacional de normalización realiza una labor sumamente importante ya que las normas que emite son reconocidas e incluso implementadas por los países miembros, promoviendo dentro de lo posible una armonización multinacional.

Su labor es reconocida en otros documentos de carácter internacional, como el Código de Normas del GATT, el cual promueve en sus disposiciones el uso y entendimiento de estas normas internacionales.

Íntimamente relacionado con la apertura de fronteras y la batalla comercial que se libra mundialmente por la dominación de mercados se encuentran los sistemas de calidad que ISO ha implementado mediante la elaboración de sus normas ISO 9000, las cuales tienen por objeto divulgar el establecimiento de la calidad no sólo en los productos y servicios, sino también en los procesos productivos.

Estos sistemas son reconocidos a nivel mundial y en la actualidad se utilizan en la mayoría de las empresas exportadoras mexicanas, ya que es requisito indispensable la aprobación de las auditorías de calidad que al respecto se efectúen para ingresar a ciertos mercados.

Ejemplo de lo anterior es el caso de la Comunidad Europea, pues para ingresar al territorio europeo o competir en su mercado, es prácticamente un prerequisite contar con la certificación de los sistemas de calidad, con el fin de que se otorgue la conformidad del producto en cuestión, o que la competencia sea efectiva.⁴

Otro organismo internacional de gran importancia es, como se dijo, la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC), la cual, fundada en 1906, se compone en la actualidad por más de 42 comités nacionales, que representan casi el 80% de la población mundial que produce y consume el 95% de la energía eléctrica.⁵

La IEC trabaja a través de comités técnicos y subcomités, responsables cada uno de ellos de un sector eléctrico específico, y mantiene relaciones de trabajo con aproximadamente 200 organismos internacionales, tanto gubernamentales como privados, relacionados con la normalización internacional en los campos cubiertos por la IEC.

Además de estos dos organismos, existe otro denominado *Codex Alimentarius*, el cual es iniciativa de la FAO y constituye un compendio de las normas internacionales adoptadas en materia de alimentos, con la finalidad de proteger la salud humana y asegurándose de la existencia de prácticas leales en el comercio alimentario del mundo.

4 International Electrotechnical Commission. Catalogue of IEC Publications. Word Standards for Electrical and Electronic Engineering. Catalogue 1991.

5 *Ibidem*.

El *Codex* incluye normas relativas a los alimentos crudos, procesados y semiprocados en su distribución a los consumidores, así como las provisiones en materia de higiene, suplementos alimenticios, residuos de pesticidas, contaminantes, etiquetado y presentación de los productos y métodos de análisis y muestreo.

En materia de metrología también existe un organismo internacional encargado de emitir recomendaciones y documentos a los países miembros para la instrumentación técnica de las medidas jurídicas que al respecto se establecen.

Este organismo es la Organización Internacional de Metrología Legal (OIML), con sede en París, Francia.

Como su nombre lo indica, regula lo relativo a la metrología legal, la cual, como ya se explicó, es la rama encargada de verificar el cumplimiento del sistema de unidades de medida, de los instrumentos y patrones de medida, así como de los requisitos de marcado y etiquetado.

La integran dos tipos de miembros, los que podemos llamar activos, con voz y voto, y los que pueden ser denominados como pasivos quienes, como México, solamente tienen acceso a la información y a los documentos que esta organización elabora.

Asimismo, emite dos tipos de documentos, unos de carácter obligatorio para los miembros activos, y otros de aplicación voluntaria para todos los miembros.

México, como ya fue mencionado, no está obligado a acatar los documentos, pero tampoco tiene voz ni voto en las reuniones y grupos de trabajo de la organización. El beneficio que nuestro país obtiene al ser miembro de la OIML, es el libre acceso a los documentos que se elaboran y a la información más novedosa en materia de metrología científica.

En lo general, los organismos internacionales de normalización cumplen una función esencial en el comercio internacional de bienes, y aun cuando sus normas son sólo recomendaciones, la mayoría de los países las han adoptado como parte integrante de sus propias especificaciones técnicas, ya que consideraron —tanto los gobiernos como los productores— que es el camino más corto para lograr el acceso de los bienes y servicios a un mayor número de mercados.

No obstante, si bien estos organismos cumplen una función importante en la normalización internacional, el documento más importante en la materia lo constituye el Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio del

GATT, el cual es uno de los varios acuerdos que México ha suscrito dentro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

Este código, elevado a la jerarquía de un verdadero tratado internacional, fue suscrito por México *ad referendum* el 24 de julio de 1987, y ratificado por el Senado de la República el 4 de diciembre de 1987, habiéndose incorporado sus disposiciones en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988.

Como todo documento del GATT, el principio general que regula este código de normas, como usualmente se le denomina, es el de trato nacional y cláusula de la nación más favorecida, por medio del cual las Partes se obligan a dar a los productos importados un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional o de cualquier otro país.

Las finalidades que se persiguen por este código son varias, siendo la más importante evitar que estas medidas se conviertan en barreras técnicas al comercio, promoviéndose una armonización internacional.

Lo anterior se encuentra establecido tanto en el preámbulo de este documento como en el artículo 2º, incisos 2.1 y 2.5.⁶

Complementario a esto, se ratifica el derecho de cada país de adoptar las medidas necesarias para la protección de sus intereses esenciales en materia de seguridad, con lo que se reconoce el derecho legítimo de la nación signataria en cuanto a normalizar sus asuntos internos de acuerdo a la situación geográfica, clima, seguridad nacional, prevención de prácticas que puedan inducir a error; así como con la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal o del medio ambiente.

Este documento internacional abarca la elaboración, adopción y aplicación de especificaciones técnicas por los órganos gubernamentales federales, locales y por los no gubernamentales, en todas las áreas del comercio, exceptuando las especificaciones de compra establecidas por instituciones gubernamentales para las necesidades de producción o consumo de las mismas o de otras similares, regidas por el Acuerdo sobre Compras del Sector Público.

Ahora bien, la armonización de normas se fomenta por medio de la participación de las partes en los foros internacionales de normalización, utilizando en la medida de lo posible, las normas internacionales que existan

6 El texto del artículo 2º al que se hace referencia, está comprendido bajo el título de elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos y normas por instituciones del gobierno central.

referentes a los productos para los que se hayan adoptado o prevean adoptar reglamentos técnicos o normas.

Cuando no exista una norma internacional pertinente, o el contenido del reglamento técnico o norma difiera sustancialmente de las establecidas, las partes contraen la obligación de anunciar en una etapa convenientemente temprana el proyecto en cuestión, mediante una notificación a las demás partes a través del secretariado del GATT.

En dicha notificación deberán especificar sucintamente el objetivo y la razón del documento emitido o que se proyecta emitir, indicando fecha límite para la presentación de observaciones y la fecha propuesta de entrada en vigor.

En tal contexto, los países signatarios se comprometen a facilitar a las demás partes los documentos notificados con el fin de que tomen las provisiones necesarias por parte de exportadores y productores.

Del mismo modo, cada parte podrá, sobre bases fundadas científica y técnicamente, presentar observaciones al país notificante, aceptándose en todo momento las discusiones que sobre el tema se pudieran plantear, y tomándose en cuenta las observaciones que se hagan al respecto.

Cuando las especificaciones técnicas sean consideradas medidas de emergencia, las partes igualmente deben notificar a los demás signatarios de manera inmediata, aceptando igualmente las observaciones que al respecto se llegaren a realizar.

Este aspecto de la notificación reviste un matiz especialmente importante, ya que es el medio que tienen los países signatarios para saber oportunamente las afectaciones que por medio de estos documentos se hagan a sus productos, además de que es el foro de consulta ideal para solucionar cualquier controversia que exista en contraposición a los principios fundamentales establecidos por este código.

Las obligaciones referentes a la normalización, incluyen lo referente a la metrología, pues el código considera que los sistemas de unidades utilizados por las partes, así como los métodos de calibración de los instrumentos para medir, se deben contener en especificaciones técnicas.

Ahora, por lo que respecta a la determinación de la conformidad y a la certificación de los productos, los principios aplicables son los siguientes:

- a) no discriminación;
- b) trato nacional;
- c) equidad en los derechos;
- d) sencillez y transparencia;

- e) confidencialidad;
- f) autocertificación; y
- g) publicidad.

De esta manera, cuando se requiera la certificación de la conformidad de algunos productos, éstos deberán admitirse a prueba en condiciones no menos favorables que las aplicadas a productos similares, siendo los métodos de prueba y procedimientos administrativos los mismos que los aplicables a otros productos nacionales o de otro país, sin ser más complejos ni menos rápidos. Asimismo, los derechos que pudieran imponerse por la prueba de los productos deberán ser equitativos en comparación con otros productos importados de cualquier país.

En estos sistemas se debe establecer que los resultados de las pruebas efectuadas han de comunicarse al exportador, al importador o a sus agentes, con el fin de que puedan adoptar las medidas correctivas que procedan, guardándose un carácter de confidencialidad en las informaciones referentes a los productos importados.

Ahora bien, con ello, se alienta la armonización internacional para la normalización y se pretende igualmente una armonización en términos de equivalencia en cuanto a los métodos empleados en otros países para certificar la conformidad de los productos, para lo cual se deja abierta la posibilidad de celebración de convenios bilaterales o multilaterales entre las partes con el fin de otorgar pleno reconocimiento a los documentos de conformidad extendidos por los gobiernos centrales.⁷

Varios artículos del texto, sin embargo, hacen referencia directa a la soberanía territorial de las instituciones públicas locales y a las funciones de los organismos no gubernamentales de normalización, en cuanto a elaboración, adopción y aplicación de los reglamentos técnicos y normas, determinación de conformidad y certificación de productos, pero no señalan o delimitan obligaciones concretas con referencia a lo establecido por este acuerdo.

Con todo, el texto fija la obligación para los gobiernos centrales o federales signatarios, quienes al momento de la ratificación se comprometieron a “tomar todas las medidas razonables que estén a su alcance para lograr que las instituciones públicas locales y las instituciones no gubernamentales existentes en su territorio”, cumplan estas disposiciones.⁸

7 Artículo 5 “Determinación de la conformidad con los reglamentos técnicos o las normas por las instituciones del gobierno central”, inciso 2.5.

8 En todos los artículos en que se hace referencia a estas instituciones, se utiliza la misma frase, haciendo referencia directa a la inoperabilidad de estas disposiciones a las instituciones públicas locales

En cuanto a los sistemas de certificación, las partes igualmente contraen la obligación de notificar de los sistemas de certificación que planean introducir en su territorio, otorgando igualmente un periodo prudente para la presentación de observaciones y la celebración de discusiones.

Con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones de información contenidas en este código, las partes se comprometen a establecer por lo menos un centro de información capaz de responder todas las peticiones razonables que formulen las demás partes con respecto a las medidas relativas a la normalización.

Cabe hacer mención que el código de normas prevé un mecanismo propio de solución de controversias, el cual sigue la misma estructura y posee los mismos procedimientos que los establecidos en cualquier código de conducta del GATT, razón por la cual no nos detendremos en una explicación detallada.⁹

Por último, es necesario señalar que si bien el presente análisis no ha sido un estudio exhaustivo del Código sobre Obstáculos Técnicos, marca las pautas a seguir para establecer una comparación entre lo dispuesto por nuestra Ley Federal sobre Metrología y Normalización y el capítulo IX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

III. LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN

Como fue señalado en la introducción de este ensayo, la regulación de las medidas relativas a la normalización, no son nuevas en el mundo, por lo que tampoco lo son para México.

Así, la primera legislación en la materia fue la Ley sobre Normas Industriales, que data de 1946, año en que se estableció Secretaría de la Economía Nacional, antecedente de la actual Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como la dependencia coordinadora de las actividades de normalización.

Esa ley contenía únicamente las provisiones en cuanto a la facultad normalizadora del gobierno, ya que no fue sino hasta 1961 cuando se

y no gubernamentales que no hayan aceptado, según su régimen jurídico, lo aquí dispuesto.

⁹ Véase, Witker, Jorge, *Códigos de conducta internacional del GATT suscritos por México*, México, UNAM, 1988.

expidió la Ley General de Normas, Pesas y Medidas, la cual comprendía no sólo la facultad normalizadora, sino también la actividad metroológica y los procesos de certificación de la conformidad.

La ley de 1961 estuvo vigente hasta 1988, fecha en que se expidió la primera Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la cual fue reformada por la actual Ley Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de julio de 1992.

El intervalo entre la promulgación de las dos últimas leyes fue muy corto en comparación con el existente entre la ley de 1961 y la de 1988. Las razones, bien valen la pena mencionarlas, ya que constituyen interesantes antecedentes de la ley vigente.

En 1987, México signó y ratificó el Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, por lo que la obligación inmediata era la adecuación de nuestra legislación interna al compromiso multinacional contraído. Así, se promulgó una ley innovativa y moderna que se esperaba alcanzara las expectativas de cambio que México empezaba a experimentar.

Sin embargo, la ley de 1988, que podemos considerar piloto en materia de normalización orientada hacia una economía abierta, presentó varias lagunas y defectos que debían ser subsanados. Algunos de ellos fueron la poca coordinación entre las dependencias normalizadoras, el gran cúmulo de normas oficiales mexicanas, la poca información que al respecto se tenía y los vicios que muchos servidores públicos fueron desarrollando debido a la escasa o nula vigilancia que se ejercía sobre ellos.

Además, México debía adecuarse legislativamente no sólo por los compromisos contraídos en el GATT, sino también frente a los nuevos retos económicos que se estaban preparando, y sobre todo ante las expectativas de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Por eso, en mayo de 1992, el Ejecutivo de la Unión envió el Proyecto de Ley Federal sobre Metrología y Normalización a la Cámara de Senadores, que fungió como Cámara de Origen; dicho proyecto presentaba verdaderas innovaciones en el campo normalizador de nuestra nación.

El objetivo que señaló el Ejecutivo en su exposición de motivos se basa en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual expresa que la modernización económica implica una mayor competitividad del aparato productivo tanto en lo interno como en lo externo, y un sistema de regulaciones económicas que aliente la actividad económica de los particulares, fomentándose la concurrencia en todas las actividades productivas.

Por tanto, el objetivo directo de esta ley es la “adecua[ci]ón y actualiza[ci]ón del marco regulatorio de la actividad productiva, aumentando la transparencia en el proceso de elaboración de normas oficiales mexicanas y reduciendo la discrecionalidad”, lo que implica a su vez “un cambio profundo de actitud, tanto en el sector público como en el privado”.¹⁰

Antes de entrar a un análisis jurídico de esta ley, es conveniente retomar los principios constitucionales, para entender de dónde deviene la facultad normalizadora del Estado.

En este sentido, el artículo 131 faculta al Congreso para que a su vez faculte, valga la redundancia, al Ejecutivo Federal en lo relativo a

aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación... y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando así lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Así pues, la facultad normalizadora del Estado debe ser vista en su faceta más simple como la imposición de una restricción a la libre circulación de productos y, recientemente servicios, en beneficio de los consumidores, del medio ambiente, de los procesos productivos nacionales y en general de la economía mexicana.

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización se compone de seis títulos, comprendiendo lo relativo a la metrología, normalización, acreditación y certificación, verificación y las sanciones por incumplimiento, previéndose en cada uno de esos temas algún aspecto novedoso en relación con la anterior legislación sobre la materia.

En sus aspectos generales, esta ley descentraliza la facultad normalizadora de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, haciendo de esta función una responsabilidad compartida entre la Secofi y las secretarías de Pesca, Turismo, Salud, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes, Energía, Minas e Industria Paraestatal, así como Trabajo y Previsión Social.

Los objetivos generales propuestos en cada materia están orientados hacia la apertura comercial de México, y pretenden hacer frente de manera

10 *Iniciativa de Ley Federal sobre Metrología y Normalización*, p. II.

eficaz a los compromisos internacionales contraídos por nuestro país, específicamente el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, y como la propia iniciativa lo refiere, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.¹¹

Antes de dar comienzo al análisis en particular de cada medida relativa a la normalización, debe señalarse que con la actual ley se pretende un cambio no sólo normativo, sino también de actitud, y no únicamente del sector público sino además del sector privado, es decir, de los productores, importadores, exportadores, e incluso de los propios consumidores.

Cabe señalar que con esta ley, se regulan ya no nada más los productos, sino también los servicios, y es esta una de las tantas razones por las cuales se le considera una ley adecuada a los tiempos modernos. Ello se verá con mayor detalle en cada apartado que pretendemos analizar.

A. Normalización

Esta medida es la que se encarga de establecer las especificaciones técnicas, ya sea en su calidad de reglamentos técnicos o de normas.

En México, bajo los lineamientos jurídicos de la legislación vigente, la creación de reglamentos técnicos cuyo carácter es obligatorio, sólo compete a las dependencias gubernamentales normalizadoras a quienes la ley confiere este carácter.

Ahora bien, hacemos referencia a varias dependencias ya que la ley actual también regula la distribución de funciones, descentralizando de manos del gobierno esta facultad, para dejar la elaboración de normas voluntarias, a entidades privadas denominadas organismos nacionales de normalización.

Así pues, se comenzó a partir de 1992 una distinción en la denominación de ambos tipos de especificaciones, a saber, Normas Oficiales Mexicanas (NOM), de carácter obligatorio, y Normas Mexicanas (NMX), de perfil voluntario.

Los reglamentos técnicos son elaborados —bajo la nueva perspectiva— según el área de competencia de cada dependencia (antes señaladas) las cuales conforman la Comisión Nacional de Normalización.

11 "La apertura comercial a la que se comprometió México desde 1988 con su ingreso al GATT, es una realidad que se consolida aún más, con la celebración próxima del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá", *Ibid.*, p. XI.

Por su parte, la elaboración de normas mexicanas está en manos de personas morales privadas, denominadas Organismos Nacionales de Normalización, y las cuales deben tener como objeto social el de normalizar, además de un financiamiento suficiente para asegurar la continuidad en sus actividades.

De esa manera, el Estado supervisa únicamente los documentos que dichos organismos emiten con el fin de que los mismos no tengan por finalidad crear barreras técnicas al comercio.

Lo anterior se entiende perfectamente bajo la óptica de la política del liberalismo social del gobierno actual, que pretende, junto con la desregulación económica, permitir el acceso a la iniciativa privada de manera más activa dentro de los procesos de la economía nacional.

Por su parte, la Comisión Nacional de Normalización tiene como función, además de elaborar los textos de las normas oficiales mexicanas, aprobar anualmente el Programa Nacional de Normalización, el cual es un acuerdo que establece los productos y servicios que estarán sujetos a normas de carácter obligatorio.

Para auxiliarse en sus funciones, la Comisión Nacional de Normalización trabaja por medio de comités consultivos nacionales, que nos permitimos describir a continuación.

1. Secretaría de Desarrollo Social:

a) Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad y Servicios en la Edificación.

b) Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental (Instituto Nacional de Ecología).

2. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

a) Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Preservación y Uso Racional de los Recursos Energéticos (Comisión Nacional para el Ahorro de Energía).

b) Comité Consultivo Nacional de Normalización de Instalaciones Eléctricas.

3. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial:

a) Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad al Usuario y Prevención de Prácticas Engañosas al Comercio.

4. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos:

a) Comité Consultivo Nacional de Normalización para Protección, Fomento y Aprovechamiento de los Recursos Forestales y de Flora y Fauna Silvestres.

a) Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección Zoonosanitaria.

b) Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección Fitosanitaria.

5. Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

a) Comité Consultivo Nacional de Normalización de Transporte Terrestre.

b) Comité Consultivo Nacional de Normalización de Transporte Marítimo.

c) Comité Consultivo Nacional de Normalización de Transporte Aéreo.

d) Comité Consultivo Nacional de Normalización de Comunicaciones y Tecnologías de la Información.

6. Secretaría de Salud:

a) Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario.

b) Comité Consultivo Nacional de Normalización de Servicios de Salud.

7. Secretaría de Turismo:

a) Comité Consultivo Nacional de Normalización Turística.

8. Secretaría de Pesca:

a) Comité Consultivo Nacional de Normalización de Pesca Responsable.

El procedimiento de elaboración de estas normas obligatorias también constituye una verdadera innovación en nuestro sistema jurídico, ya que introduce la presentación de anteproyectos de normas, los cuales deben ir acompañados de un análisis técnico, denominado estudio costo-beneficio.

Este análisis contiene la razón científica, técnica o de protección al consumidor de la norma, la descripción de los beneficios y costos potenciales además de la justificación de por qué esa norma es, entre otras alternativas, el mecanismo que permite alcanzar el objetivo deseado con el mayor beneficio neto.

Antiguamente estos estudios no estaban previstos por la legislación federal en la materia, dando pie a una total y absoluta discrecionalidad por parte de la Secretaría de Comercio, en cuanto a que muchos de estos reglamentos tenían un impacto socio económico bastante considerable.

Es así, que al elaborarse el proyecto de ley, se consideró pertinente reglamentar estos análisis con el fin de dar mayor transparencia a los procesos normalizadores del país, previéndose los efectos adversos que estos documentos pudieran ocasionar en determinado momento.

Los anteproyectos de elaboración de normas oficiales mexicanas deben ser presentados ante el Comité Consultivo Nacional de Normalización correspondiente, quien está encargado de aprobar o rechazar estos documentos. De ser aprobados, deben publicarse íntegramente en el *Diario Oficial*, a efecto de que dentro de 90 días naturales los interesados presenten sus comentarios. Es decir, con este mecanismo se abre la puerta a la opinión pública para que, de no estar conforme, así lo declare con razonamientos técnicos y científicos fundamentados.

En cumplimiento al artículo 8º constitucional, todos los comentarios y opiniones que se reciben con relación a estos proyectos, son contestados por personal técnico especializado de cada comité, y las razones técnicas y científicas debidamente fundadas son tomadas en consideración.

Sin embargo, con el fin de dar mayor transparencia a dichos procesos de consulta pública, todos los documentos que se reciben son publicados en el *Diario Oficial de la Federación* antes de hacer pública la norma que entrará en vigor.

Pasados los 90 días, el proyecto, con las correcciones pertinentes, se publica nuevamente como norma oficial mexicana, iniciando su vigencia al día siguiente de dicha aparición.

La ley también regula lo concerniente a las llamadas medidas de emergencia, que no son otra cosa que reglamentos técnicos obligatorios, cuya observancia se hace necesaria en el corto tiempo, ya que es vital para la protección de la salud y la vida de los seres humanos, plantas y animales; la preservación del medio ambiente y/o la seguridad de los consumidores.

Cuando se expiden estas normas de emergencia, por razones obvias se omite todo el procedimiento anterior, ya que no se requiere de ningún análisis previo ni anteproyecto, publicándose el documento en el *Diario Oficial*, para entrar en vigor al día siguiente y por un periodo de hasta seis meses.

En caso que se requiera que esta norma obligatoria permanezca en vigencia, se deberá someter el documento al proceso regular, perdiendo su carácter emergente, pero estando en vigor indefinidamente.

Como se puede apreciar, la intención del legislador fue la de dar transparencia a los procesos de normalización, permitiendo al sector privado la participación en la elaboración de las especificaciones técnicas.

B. *Metrología*

En nuestra Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se regula en primera instancia lo relativo a la metrología. Sin embargo, en un estudio jurídico de esta naturaleza es preferible empezar por la normalización, ya que es la rama que marca la pauta general.

En este contexto, algunos aspectos de la metrología, desde nuestra perspectiva, son una clase especializada de la normalización ya que debe consignarse en normas oficiales mexicanas, por mandamiento expreso de la ley, las unidades base, suplementarias y derivadas del Sistema General de Unidades de Medida, así como su simbología.

Además, con el fin de dar márgenes de seguridad a los usuarios de instrumentos para medir y en general a los consumidores, varios aspectos de la metrología se reglamentan por medio de normas obligatorias y voluntarias.

Para constatar lo dicho, basta revisar el Programa Nacional de Normalización de 1993, publicado en el *Diario Oficial* el 29 de marzo de 1993, ya que se establecen varias materias de metrología que se deben consignar durante este año en normas oficiales mexicanas y normas mexicanas.

En efecto, la legislación vigente establece en su artículo 5° el Sistema General de Unidades de Medida como el único legal y obligatorio, el cual es de enseñanza obligatoria en todas las escuelas oficiales y particulares que formen parte del sistema educativo nacional.

Este sistema se adoptó en 1960 como Sistema Internacional por la Conferencia General, y en la actualidad su uso se ha generalizado en todos los países, excepto en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde todavía se emplea el sistema inglés.

A este respecto, bien vale la pena señalar que en ese país se está llevando al cabo una fuerte campaña a nivel nacional para el uso del sistema internacional, pero sólo existe una ley, el Metric Conversion Act, que a partir de una enmienda en 1982 obliga a las agencias federales a su uso, dejándolo el cambio como una opción para los industriales.¹²

Respecto al sistema de medidas cabe hacer una acotación bastante interesante, referente a la mención en la ley de las unidades base de este

12 Carver, Gary, *Metrication: an economic wake-up call for U.S. industry*, U.S. Department of Commerce, NIST, NISTIR 5154.

sistema: cuando se recibió esta iniciativa, se consideró que era pertinente suprimir la mención de las unidades tal y como se hacía en la ley de 1988. Sin embargo, esta situación causó tanta polémica al interior del Congreso, que se terminó por incluir en el artículo 5º la denominación de las unidades básicas del sistema internacional.

En la iniciativa presidencial se fundamentó esta supresión con las siguientes palabras:

dato que la actividad de metrología tanto en nuestro país como en el mundo, está sujeta a cambios y ajustes que los avances tecnológicos van dictando, se propone suprimir del texto de la nueva ley, la determinación de los símbolos, conceptos y valores relacionados con la medición, para que puedan ser establecidos en normas oficiales mexicanas. Lo anterior permitirá que siempre que en los organismos internacionales dedicados a la metrología se adopten nuevas fórmulas, símbolos o conceptos en materia de metrología, éstos puedan incorporarse al lenguaje y sistema metrológicos nacionales, sin necesidad de introducir reformas legales.¹³

Pese a lo anterior, el artículo en cuestión fue modificado, pero no así el artículo 6, el cual considera la posibilidad de utilizar otros sistemas como medidas excepcionales, a discreción de la propia Secofi:

Excepcionalmente la Secretaría podrá autorizar el empleo de unidades de medida de otros sistemas por estar relacionados con países extranjeros que no hayan adoptado el mismo sistema. En tales casos deberán expresarse, conjuntamente con las unidades de otros sistemas, su equivalencia con las del Sistema General de Unidades de Medida, salvo que la propia Secretaría exima de esta obligación.

Dicho artículo es bastante claro en la intención, ya que el único país que sigue fiel al sistema inglés, como se mencionó, es Estados Unidos de Norteamérica, con quien precisamente se reglamenta la creación de una zona de libre comercio.

Bajo el análisis de las premisas y postulados del capítulo IX del tratado, podremos encontrar las razones palpables de esta “válvula de escape” en nuestra ley federal.

13 *Iniciativa presidencial, cit.*, p. IV.

Por otro lado, este título segundo de la ley, cambia la estructura del Centro Nacional de Metrología (CENAM), no en cuanto a sus funciones, sino en cuanto a su estructura administrativa, ya que pasa a ser un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, y cuyo objeto es llevar al cabo funciones de alto nivel técnico en materia de metrología.

De esta forma, el CENAM funge como el laboratorio primario del Sistema Nacional de Calibración, dictaminando la capacidad técnica de calibración o medición de los laboratorios integrantes del sistema, y conservando el patrón nacional correspondiente a cada magnitud.

Ahora bien, el Sistema Nacional de Calibración tiene por objeto procurar la uniformidad y confiabilidad de las mediciones que se realicen en el país, no sólo en lo concerniente a las transacciones comerciales y de servicios, sino también en los procesos industriales.

C. Certificación y verificación

Como lo señalamos, este aspecto lo hemos considerado la actividad ejecutora de las normas, es decir, los mecanismos con los que cuenta la autoridad para cerciorarse del cumplimiento de lo dispuesto por estos documentos antes y durante la comercialización de los productos y servicios. Por esta razón, su análisis lo hemos dejado al último.

Esta actividad ya ha sido mencionada al analizar el Código de Normas del GATT, sin embargo, se ha hecho referencia únicamente a la determinación de la conformidad del producto o servicio con el reglamento técnico.

En nuestra ley, estos procesos implican un poco más, ya que existen varios conceptos relacionados que deben ser claramente definidos con el fin de evitar errores terminológicos que en la práctica pueden acarrear graves problemas de índole administrativa.

Así pues, la ley menciona tres actividades diferentes en materia de determinación de la conformidad: la acreditación, la certificación y la verificación. Estos términos, aunque lingüísticamente parecidos, disponen tres etapas diferentes en esta actividad ejecutora.

En primera instancia está la acreditación que no es más que el acto por medio del cual el Estado otorga su autorización a personas morales y físicas para que una vez constituidas conforme a la ley, lleven al cabo los procesos de certificación y verificación de los productos y servicios.

Una vez que estos organismos están acreditados, su función primordial es la de certificar que los bienes o servicios cumplen con la norma oficial mexicana exigida para ser comercializados en nuestro territorio. Es decir, están encargados de determinar la conformidad del bien con la especificación técnica.

Por último, la verificación se refiere a las actividades de inspección que se realizarán en cualquier momento para constatar que el producto o servicio sigue cumpliendo la norma.

Es decir, la certificación es el acto previo a la comercialización, y la verificación el procedimiento que se lleva al cabo una vez que el bien o servicio está en el mercado.

Como se logra apreciar, la función que cumple el Estado a este respecto es la acreditación de los organismos de certificación y de las unidades de verificación, además de las actividades de certificación oficial y de verificación que realice cuando lo considere oportuno.

A este respecto, las dependencias, según su competencia certificarán para fines oficiales ciertos procesos, productos, métodos, instalaciones o servicios, auxiliándose de los laboratorios de pruebas y de calibración debidamente acreditados, de los organismos de certificación y de las unidades de verificación.

Por su parte, las unidades de verificación ejercerán sus actividades de inspección únicamente a petición de parte, mientras que el Estado lo hará periódica, aleatoriamente o cuando lo considere pertinente, utilizando los métodos de muestreo estadístico que establezcan las normas oficiales mexicanas.

La acreditación de organismos de certificación y de unidades de verificación lo hará la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en todo momento, pero las actividades de certificación oficial y de verificación, corresponderán a cada secretaría según su competencia.

Tanto los organismos de certificación como las unidades de verificación fueron creados por la ley federal de 1992, por considerarse de que

al mismo tiempo que facilitarían al gobierno federal realizar de manera ágil y expedita la verificación del cumplimiento de normas oficiales mexicanas, permitirían además, comprobar el cumplimiento de las normas mexicanas expeditas por los organismos nacionales de normalización.¹⁴

14 *Ibid.*, p. XIII.

Con respecto a los organismos de certificación, éstos se crearon básicamente con la finalidad de evaluar los procesos, productos, servicios e instalaciones, mediante inspección ocular, pruebas, investigación de campo o revisión y evaluación de los programas de calidad, así como de dar seguimiento posterior a la certificación inicial para comprobar el cumplimiento con las normas y contar con mecanismos que permitan proteger y evitar la divulgación de propiedad industrial del cliente.

Para ello, las actividades de certificación que realicen deberán ajustarse a las reglas, procedimientos y métodos que se establezcan en las normas oficiales mexicanas y en las normas internacionales. En este caso nos referimos específicamente a las normas ISO 9000, sobre los sistemas de calidad.

Tras este breve análisis de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, podemos afirmar que las disposiciones descritas pretenden dar una mayor transparencia a la función pública, reduciendo la posibilidad de conductas irregulares de los servidores públicos y brindando mayor seguridad jurídica a la sociedad, todo ello mediante la participación activa de los particulares en los procesos normalizadores de productos y servicios.

IV. CAPÍTULO IX DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, regula en la tercera parte las barreras técnicas al comercio, y con ello las medidas relativas a la normalización.

El objeto que persigue este documento, de la misma manera que el Código de Normas del GATT, es evitar la creación de barreras al comercio, reconociendo el derecho inalienable de cada nación, para establecer el nivel de protección que considere adecuado.

Este documento excluye lo relativo a las compras gubernamentales, regulados expresamente en el capítulo X, y lo referente a las medidas sanitarias y fitosanitarias, reguladas en el capítulo de agricultura.

No obstante, su cobertura es más amplia en este tratado trilateral que en el código del GATT, ya que abarca no únicamente los productos sino también los servicios, haciendo extensivo el alcance de los objetivos de la normalización, la metrología y la certificación.

Este tratado, como todo acuerdo comercial de orden internacional, contiene varios principios fundamentales para su aplicación, entre los que destacan los siguientes:

a) Derecho de establecer los niveles de protección que se consideren adecuados.

b) Trato nacional y cláusula de la nación más favorecida.

c) Las medidas relativas a la normalización no deberán constituirse en barreras técnicas al comercio.

d) Uso de normas internacionales.

e) Compatibilidad y equivalencia.

En general, sus disposiciones no difieren mucho de lo establecido por el GATT, ya que incluso en su articulado menciona el respeto irrestricto a las obligaciones y derechos contraídos en el Acuerdo General. Sin embargo, bien vale la pena hacer mención de las disposiciones más importantes, y que revisten de especial importancia para su implementación en nuestro sistema jurídico.

Para ello, consideramos oportuno dividir este tema en cinco apartados: normalización, evaluación de la conformidad, comité sobre medidas relativas a la normalización e información.

A. Normalización

Como lo mencionamos, el tratado cubre aspectos más amplios de normalización, ya que no sólo se consideran los bienes o productos, sino también los servicios.

Por esta razón, las definiciones de reglamento técnico y de norma varían sustancialmente de las definiciones que transcribimos con motivo del GATT. Así, el artículo 915 del tratado establece:

Reglamento técnico: significa un documento en el que se establecen las características de los bienes o procesos y métodos de producción conexos, o para servicios o métodos de operación conexos, incluidas las disposiciones administrativas aplicables y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado, aplicables a un bien, proceso o método de producción u operación o tratar exclusivamente de ellas.

Norma: significa un documento aprobado por una institución reconocida que establece para un uso común y repetido reglas, directrices o características para bienes o procesos y métodos de producción conexos o para servicios y métodos de operación conexos y cuya observancia no sea obligatoria. También puede incluir preceptos en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado, aplicables a un bien, proceso o método de producción o de operación o tratar exclusivamente de ellas.

Como se aprecia, se mencionan los productos, servicios, métodos de producción y métodos de operación, incluyendo los preceptos de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado, incluyendo en ambas definiciones lo que en el GATT se llama especificación técnica.

Por lo que hace a los servicios, el capítulo considera bajo este concepto únicamente a los servicios de telecomunicaciones y de transporte terrestre.

Así, son servicios de telecomunicaciones los proporcionados mediante la transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético, pero no significa la distribución por cable o la transmisión de programas de radio y televisión para el público en general por otros medios también electromagnéticos.

Los servicios de transporte terrestre son aquellos prestados mediante un autotransporte o ferrocarril.

Estos servicios son regulados en sus aspectos generales por los capítulos XII y XIII, y en cuanto a sus aspectos normalizadores, se previene la creación de subcomités especiales.

Ahora bien, como ya mencionamos a manera de principio general, uno de los objetivos de este documento es evitar que los reglamentos técnicos se conviertan en barreras innecesarias al comercio, especificándose claramente cuándo se considera que un reglamento de este tipo no se convierte en un obstáculo técnico.

De esta manera, el artículo 904 considera que una medida no crea estos obstáculos cuando su finalidad demostrable sea lograr un objetivo legítimo y que la misma no funcione de manera que excluya bienes de otra Parte que cumplan con ese objetivo legítimo.

La frase “objetivos legítimos” hace referencia directa al otro principio mencionado que es el derecho de establecer los niveles de protección que se consideren adecuados. Sin embargo, ningún artículo de este documento, ni siquiera el 915 el cual menciona algunos ejemplos, define lo que debe entenderse por objetivo legítimo, hecho dejado a discreción de las partes y a decisión del comité que crea este capítulo.

Bajo esta panorámica es procedente concluir en principio que esta laguna dará pie a varias controversias, ya que cada país estará facultado para emitir sus propios reglamentos conforme a lo que consideren un “objetivo legítimo”. Pero en caso de que otro país no lo considere como tal, el asunto se tornará tema de controversia en la que necesariamente intervendrá el Comité sobre Medidas relacionadas con la normalización.

Por otro lado, y también señalado previamente, se pretende bajo estas disposiciones lograr una compatibilidad de normas o reglamentos técnicos, para lo cual se fomenta, tal y como lo previene en código del GATT, la utilización de normas internacionales vigentes.

Por su parte, la compatibilidad de los reglamentos técnicos no sólo significa la utilización de normas internacionales ni la participación activa en organismos internacionales de normalización, sino que el propio texto prevé que esta compatibilización puede ser incluso solicitada por alguna parte, comprometiéndose los tres países a considerar tales propuestas.

A este respecto es oportuno ventilar la creación del Comité sobre Medidas Relativas a la Normalización, entre cuyas funciones se cuenta la de facilitar el proceso mediante el cual las partes harán compatibles sus medidas relativas a la normalización, ofreciéndoles un foro para que consulten sobre temas vinculados a este capítulo, incluido el suministro de recomendaciones y asesoría técnica (artículo 913).

Por su parte, en cuanto a la elaboración en sí de los reglamentos técnicos, también se prevé un aspecto que no contempla el Código de Normas del GATT, y que se refiere a la obligación de que los países signatarios realicen una evaluación del riesgo antes de emitir sus normas. En este estudio se deben tomar en cuenta, entre otros factores, la evidencia científica y la información técnica, el uso final previsto, los procesos o métodos de prueba de producción, de operación, de inspección, de muestreo o de prueba, y las condiciones ambientales.

La excepción a la elaboración de este estudio la da el tercer inciso del artículo 907, y es cuando se concluya que la información disponible es insuficiente para completar la evaluación. En este caso, se podrá emitir el reglamento técnico fundamentado en la información disponible, pero una vez que se haya presentado la información, la Parte tendrá un plazo suficiente para completar la evaluación y revisar o reconsiderar el reglamento técnico a la luz de dicha evaluación.

Quizá en este caso se puedan incluir los casos de situaciones de emergencia, sin embargo para hacerlo se deberá demostrar que la información es “insuficiente”, de acuerdo al criterio de cada parte.

De más está decir que esta evaluación de riesgo sólo se aplica a la elaboración de reglamentos técnicos, pero no así de normas, lo cual es por razones obvias, ya que los de cumplimiento obligatorio son los primeros y, por tanto, los que deben ser fundamentados científica y tecnológicamente.

Antes de pasar al siguiente tema, es pertinente asentar que en este texto no se prevé nada relativo a la metrología, y lo único que se menciona es la creación de un subcomité que tendrá por objeto revisar los documentos emitidos en materia de unidades de medida. Podría entonces considerarse que la información metrológica se debe contener en normas, y que los procedimientos de calibración y verificación, deben estar contenidos en lo relativo a la evaluación de la conformidad, tema siguiente.

B. Evaluación de la conformidad

En el contexto del tratado debemos entender la evaluación de la conformidad como el procedimiento de evaluación.

Así, el artículo 915 señala que el procedimiento de evaluación de la conformidad es

cualquier procedimiento utilizado, directa o indirectamente, para determinar que los reglamentos técnicos o normas pertinentes se cumplen, incluidos el muestreo de pruebas, inspección, evaluación, verificación, seguimiento, auditoría, aseguramiento de la conformidad, acreditación, registro o aprobación, empleados con tales propósitos; pero no significa un procedimiento de aprobación.

En efecto, el mismo artículo define al procedimiento de aprobación como

el registro, notificación o cualquier otro procedimiento administrativo obligatorio para la obtención de un permiso con el fin de que un objeto o servicio sea producido, comercializado o utilizado para fines definidos, conforme a condiciones establecidas.

Es decir, se hace una diferencia, desde nuestro punto de vista innecesaria, entre el procedimiento que se sigue y el otorgamiento de un certificado de aprobación, y lo que consideramos más irracional todavía, la diferencia

entre el registro o aprobación y la obtención de un permiso para comercializar el producto o servicio.

Así, ambos conceptos debían haberse fundido en uno solo, ya que es por demás razonable que, como lo prevé nuestra legislación, aun cuando se siga el procedimiento, lo que demuestra la aprobación es el certificado que se extiende.

Por otro lado, no debemos perder de vista que el objetivo principal de este documento es hacer compatibles las medidas relativas a la normalización, principio cuya aplicación no escapa a los procedimientos de evaluación de la conformidad.

En adición, se estatuye como un deber mandatorio que las partes acrediten, aprueben, otorguen licencias o reconozcan de cualquier forma a los organismos de evaluación de la conformidad en territorio de otra parte, en condiciones no menos favorables que las otorgadas a esos mismos organismos en su territorio.

Lo anterior significa la obligación que existe para celebrar acuerdos de reconocimiento de organismos de certificación, lo que se traduce en la búsqueda de la compatibilidad y equivalencia a mayor escala, no sólo de los procedimientos, sino también de las normas.

Así, existirá la facultad de organismos de Estados Unidos de Norteamérica o Canadá para certificar que los productos satisfacen los requisitos exigidos por la NOM, y a su vez nosotros podremos hacer lo mismo con productos mexicanos que se exporten a cualquiera de estos dos países, mediante la certificación del cumplimiento de los reglamento técnicos exigidos por aquellos dos países.

Para esto se requiere la existencia de cierto grado de interdependencia y de conocimiento de las especificaciones técnicas de los tres países, y de ahí que el objeto central de este capítulo sea buscar la compatibilidad de normas, además de los mecanismos de información que el propio texto prevé.

Sin embargo, México se reservó la aplicación de esta disposición por un lapso de cuatro años contados a partir de la entrada en vigor del tratado, salvo en lo referente a los órganos gubernamentales de evaluación de la conformidad.¹⁵

15 Cfr. Anexo 908.2. "Normas transitorias para los procedimientos de evaluación de la conformidad". Parte 1, capítulo IX, en Tratado de *Libre Comercio de América del Norte*, México, Secofi, 1992, t. I, pp. 176-177.

Con el fin de lograr estos objetivos, se regulan ciertos principios rectores de los procedimientos de evaluación de la conformidad, los cuales se traducen en lo siguiente:

a) Los procedimientos no serán más estrictos que los empleados para sus propios productos, y solamente constituirán métodos claros y precisos para la constatación de que el bien o servicio cumple con el reglamento técnico. Esto, sin lugar a dudas, es un reflejo del principio de trato nacional.

b) Los procedimientos deberán ser lo más expeditos posible.

c) El trámite se llevará al cabo según se presenten las solicitudes, sin discriminación de ningún tipo.

d) Se hará de conocimiento público la duración normal de los trámites, o lo hará del conocimiento del solicitante a petición suya.

e) El órgano competente de tramitar el procedimiento deberá verificar que la solicitud presentada esté completa en cuanto al contenido y los documentos pertinentes que deben presentarse, comunicando al solicitante el estado que guarda su solicitud y el resultado de las evaluaciones de manera precisa y completa. Cuando la solicitud sea deficiente, si así lo requiere el peticionario, se deberá continuar con el procedimiento hasta donde sea posible.

f) La información que el solicitante deba presentar, se limitará a la necesaria para llevar al cabo el procedimiento y fijar así los cargos pertinentes.

g) Se deberá otorgar el carácter de confidencial a la información que presente el solicitante, es decir, se otorgará un trato que proteja los intereses comerciales legítimos del comerciante hasta donde la legislación nacional lo permita.

h) Los cargos por el procedimiento deberán ser equitativos.

i) La ubicación de las instalaciones en donde se lleve al cabo el procedimiento no deberán causar molestias innecesarias al solicitante o a su representante. Con tal fin, se otorgarán facilidades para que los bienes que sean sujetos al procedimiento, entren al territorio nacional.

j) El procedimiento de un bien o servicio que haya sido modificado con posterioridad, se limitará a lo necesario para certificar que se sigue cumpliendo con el reglamento técnico o norma.

k) Se limitará a lo razonable cualquier requisito relativo a muestras de un bien y asegurar que la selección de las muestras no cause molestias innecesarias al solicitante o a su representante.

Es posible percibir al respecto que estos requisitos son muy parecidos a los que dispone el Código de Normas del Acuerdo General. Sin embargo,

sus implicaciones a nivel trinacional serán —creemos— mucho mayores que como compromisos multilaterales, pues desde que México firmó el código, no se ha celebrado ningún convenio del tipo mencionado anteriormente con ningún país, y los procedimientos se detallan sólo hasta las fechas recientes en que se elaboran, específicamente desde que se promulgó la ley de 1992.

Plantear conclusiones apresuradas al respecto no sería del todo oportuno, y lo que resta es ver cómo se va implementando el tratado en nuestro territorio, de acuerdo a nuestra legislación en materia de certificación y verificación.

C. Comité de Medidas Relativas a la Normalización

Anteriormente se hizo una breve referencia al comité que se creó con la finalidad de dar seguimiento a la aplicación de las disposiciones de este capítulo.

Por tanto, sus funciones son básicamente de vigilancia, auxiliándose de diferentes subcomités trinacionales que se crearán una vez instalado dicho comité. Los subcomités y grupos de trabajo serán varios, referentes a cada tema en específico como el envasado y etiquetado, la calidad e identificación, la nomenclatura de los bienes sujetos a normalización. Pero por mandamiento expreso se crearán el de normas de transporte terrestre, telecomunicaciones, normas automotrices y etiquetado de bienes textiles y del vestido, los cuales se encuentran regulados en los anexos al presente capítulo aquí analizado.

Las funciones del comité son las siguientes:

- a) facilitar el proceso de compatibilidad de normas de los tres países;
- b) ser un foro de consulta;
- c) fortalecer la cooperación en el desarrollo, aplicación y cumplimiento de estas medidas, y
- d) tomar en consideración los acontecimientos sobre medidas relativas a la normalización a nivel no gubernamental, regional y multilateral, incluidas las del GATT.

A este respecto, es muy factible que en un futuro no únicamente sean parte del código de normas los tres países por separado, sino que también este documento sea signado por el Comité, como representación de la zona de América del Norte. Aunque en este sentido tal aseveración es premedi-

tada, aunque no hay que perder de vista que la Comunidad Europea es signataria de este código, independientemente que también lo son los países miembros de la misma.

En todo caso, es este órgano el encargado de velar por el cumplimiento de lo aquí dispuesto y, por tanto, de verificar que las especificaciones técnicas elaboradas por alguno de los países no se conviertan en barreras ocultas al comercio.

Cabe aclarar que no tiene facultades para resolver controversias, cuestión que se deja a los mecanismos previstos por el capítulo XIX, el cual regula la revisión y solución de controversias.

D. Información

Con el fin de dar cumplimiento a las especificaciones contenidas en este capítulo, se prevé un mecanismo de información y consulta entre las partes, el cual comprende lo relativo a la instalación y funcionamiento de centros de información capaces de dar respuesta ágil y expedita a todas las preguntas razonables formuladas por los otros países miembros.

Pero además de instalar estos centros de información, las partes contraen también la obligación de notificar de las especificaciones técnicas que se proyecten emitir, que se emitan o que se propongan modificar.

Estas notificaciones se deberán realizar por escrito, con por lo menos 60 días antes de su entrada en vigor, detallándose brevemente el producto o servicio al que se aplica, así como el objetivo y razón de ser del documento.

En caso de que se trate de bienes perecederos, el plazo será de 30 días y en caso de medidas de emergencia, éstas deberán ser notificadas inmediatamente, sin otorgar ningún plazo antes de la entrada en vigor.

Asimismo, las partes deberán aceptar los comentarios por escrito que presenten entre sí, así como la celebración de discusiones, tomando en cuenta las conclusiones que se emitan para la elaboración final del documento. En el caso de las medidas de emergencia, aun cuando entren en vigor al día siguiente de su publicación, las partes deberán aceptar los comentarios y celebrar discusiones, tomándolas en cuenta para la posible modificación de la regla elaborada.

Asimismo, las partes deberán notificar todos los reglamentos técnicos que emitan, pero las normas sólo deberán ser notificadas cuando no exista una norma internacional pertinente, o cuando el reglamento técnico difiera

sustancialmente de la norma internacional, y cuando la medida pueda tener un efecto significativo sobre el comercio de las otras partes.

Esta es otra gran diferencia con el documento del GATT, ya que en éste no hay ninguna diferencia entre la notificación de reglamentos técnicos y de normas, debiendo notificarse todas las especificaciones técnicas que caigan en cualquiera de los tres supuestos enunciados previamente.

Por último, cabe destacar que las partes se obligan a proporcionar toda la información requerida, salvo aquella cuya difusión impediría actividades de investigación, vigilancia y control del cumplimiento de las leyes, o que en otra forma sea contrario al interés público o perjudique los intereses comerciales legítimos de empresas determinadas.

V. BREVE PANORAMA LEGISLATIVO EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA Y CANADÁ

A. *Estados Unidos de Norteamérica*

Desde la incorporación del Código de Normas del GATT a la Ley de Acuerdos Comerciales Multilaterales de 1979, el proceso de normalización ha ido adquiriendo elementos de sistematización en un lento proceso.

En efecto, las normas de carácter voluntario representan el 80% del universo de normalización y se han elaborado con base en los principios de consenso, transparencia, debido proceso, bajo la dirección de ANSI (American National Standards Institute de Nueva York). Al respecto, Donald L. Peyton sostiene: “Afortunadamente para Estados Unidos [de Norteamérica], el país cuenta con los organismos de normalización de carácter voluntario más fuertes y productivos del mundo. Por ejemplo las siglas ASME, SAE, NFPA, ASTM, IEEE y UL, son conocidas a nivel nacional e internacional”.¹⁶ En este contexto ANSI patrocina las actividades internacionales de normalización a la vez que participa activamente en ellas.

El sistema estadounidense de desarrollo y promulgación de normas opera como un mecanismo descentralizado, además de que está basado en los

¹⁶ Peyton, Donald L. “El sistema de normalización y homologación en Estados Unidos”, *Jornadas de Exportación*, Madrid, Instituto Español de Comercio Exterior, 1988, p. 37.

principios de adhesión voluntaria, aceptación mutua y la capacidad de lograr un consenso verificable.

Para trabajar con el sistema estadounidense se requiere una buena dosis de pragmatismo. Desde el inicio de estas actividades siempre ha existido una especie de credo informal que puede resumirse así: la necesidad es la que dicta la normativa. La normativa nunca deberá dictar la necesidad. Contrariamente a otras normas homólogas nacionales, el sistema de normalización voluntaria de Estados Unidos de Norteamérica ofrece la oportunidad en lugar de la autoridad.

En consecuencia, no existe una única estructura de desarrollo de normas, sino que existen varias. Los principales “sistemas” existentes y activos en la redacción de normas son: el gobierno, la empresa, las asociaciones laborales y las normas nacionales americanas:

1. El gobierno promulga la norma como ley o regulación reglamentaria en muchos casos, incluyendo compras de la administración, bienestar y seguridad pública, protección ambiental y pesas y medidas.

2. Las empresas desarrollan sus propias normas para uso interno o aprovisionamiento. Algunos de estos sistemas logran el reconocimiento nacional debido al alcance o tamaño de la empresa, aunque la aplicación inicial sólo pretendiera su uso en dicha empresa.

3. Algunas asociaciones o grupos técnicos, profesionales y laborales prefieren desarrollar sus propias normas. La aplicación de éstas puede abarcar desde el contexto puramente laboral de normas redactadas con gran precisión para la utilización por parte de sus miembros, hasta aquellas normas elaboradas por los sectores industriales de gran envergadura que colaboran directamente con la administración, como los sectores aeroespaciales, de telecomunicaciones, de alimentación y farmacéuticos.

4. El Sistema de Normas Nacionales Americanas se compone en la actualidad por más de 250 organizaciones profesionales, técnicas, de ingeniería, laborales, sindicales y de consumidores, las cuales asociadas a ANSI, elaboran sus respectivas normas según los procedimientos y la coordinación de la propia ANSI. Dichas normas se someten a esta asociación para su homologación como Norma Nacional Americana.

Este esquema se realiza a través de una noción de normalización voluntaria, con una orientación hacia el interés público y se fundamenta en una conciencia ética productiva que protege y establece requisitos en sectores socialmente sensibles como la alimentación, la vivienda, transportes, medio

ambiente, así como la seguridad ocupacional y la oferta de productos fiables y seguros de cara a un claro objetivo de orden público normativo.

ANSI trabaja con la administración a todos los niveles ya que el gobierno federal utiliza como referencia y adopta un gran número de normas de carácter voluntario. Por ejemplo, aparecen referencias a normas reglamentarias en cientos de especificaciones federales de aprovisionamiento y en especificaciones militares. El sistema *milspec* se encuentra en una lenta progresión hacia la adopción de normas industriales.

Conforme a un reciente estudio publicado en el *Boletín Oficial Federal (Federal Register)*, el total de normas adoptadas o usadas como referencia directa por las diversas agencias y departamentos federales supera la cifra de 7 000.

Sin embargo, el verdadero impacto de las normas se encuentra a nivel estatal y local, en donde los códigos nacionales aprobados por ANSI han alcanzado una extensa difusión. Ejemplos de éstos son el Código de Calderas de Vapor y Baja Presión, el Código Eléctrico Nacional, el Código de Incendios, y un sinnúmero de códigos de construcción.

Funcionarios de los gobiernos estatales y locales toman parte activa en muchos comités nacionales, contribuyendo con sus comentarios a las normas en estudio. De esta manera los organismos oficiales con responsabilidad en la edificación, agua potable, electrificación, vehículos de motor, inspección de instalaciones eléctricas y medidas contra incendios, así como los responsables de la sanidad pública y del trabajo, forman parte importante del consenso nacional requerido por ANSI.

En materia de certificación, en Estados Unidos de Norteamérica se emplea el concepto de autocertificación de los productos, por parte del fabricante. Sin embargo, en sectores con grandes exigencias de seguridad existe un programa de certificación por terceros, en los que un laboratorio independiente verifica la conformidad a las normas. Es importante señalar que ANSI no lleva al cabo ninguna certificación directa de productos y que por el contrario gestiona programas de certificación por laboratorios independientes de alta capacidad técnica, y ética de servicios. Existen además mecanismos de auditoría por medio de los cuales se asegura que el fabricante esté cumpliendo con las normas que voluntariamente se ha obligado a observar.

Con respecto a la seguridad, las normas estadounidenses se plasman en reglamentos técnicos que son de carácter estrictamente obligatorios, certificados por UL. Pese a lo anterior, no existe un compendio que edite a nivel

federal los reglamentos de seguridad vigentes. Esta ausencia proviene del artículo 1º sección 8 cláusula 1 de la constitución americana que establece que el Congreso tiene a su cargo velar por el bienestar del país, lo que incluye la seguridad de los ciudadanos. De esta fuente constitucional derivó la enmienda décima de la Constitución por la cual se reserva a los estados dictar individualmente leyes para el beneficio y bienestar de los ciudadanos. En efecto, cada Estado mientras no esté limitado por la Constitución, posee todo el poder legislativo para proteger la salud, la moral y la seguridad del pueblo.

A su vez, los estados pueden delegar en los gobiernos municipales el poder de legislar sobre la seguridad general y el bienestar. Es práctica común de los estados delegar poder a las ciudades, municipios, condados u otras divisiones políticas con autoridad, para que adopten sus propias regulaciones de seguridad. Así, Nueva York, Los Angeles, Chicago, San Francisco, y las mayores ciudades adoptan sus propias regulaciones de seguridad.

En el campo de los reglamentos técnicos, conviene mencionar a la Comisión para la Seguridad de Productos de Consumo (CPSC), a la Administración para la Salud y Seguridad Profesional (OSHA), y a UL, que con más de 93 años de existencia posee laboratorios en cuatro lugares de los Estados Unidos de Norteamérica.

B. *Canadá*

A partir de 1970, por ley federal se creó el Consejo de Normas de Canadá (SCC), destinado a promover la normalización voluntaria con el fin de proteger la salud, la seguridad, el bienestar público y a los consumidores, facilitando el comercio tanto interno como externo y la cooperación internacional en el ámbito de las normas.

Este Consejo tiene el carácter de corporación pública con personalidad y patrimonios propios, aunque depende del Parlamento a través del Ministerio del Consumidor y Asuntos Corporativos.

El consejo está constituido por un número de miembros no superior a 57, incluyendo seis representantes del gobierno federal, un representante de cada una de las 10 provincias y 41 miembros más. En este último grupo y mediante un sistema de rotación, existe una amplia representación de las industrias primarias y secundarias, las industrias de servicios, las asociaciones industriales, los sindicatos, las asociaciones de consumidores y los

medios académicos. La composición del Comité permite contar con un organismo verdaderamente representativo a escala nacional para desarrollar la política y los programas de la normalización voluntaria en Canadá.

El Sistema Nacional de Normalización comprende los tres aspectos fundamentales: la normalización, la certificación y la verificación. Este sistema se compone actualmente del consejo, de cinco organizaciones de certificación acreditadas y de los comités nacionales canadienses, relacionados con la IEC y la ISO.

Además de contar con las organizaciones acreditadas, el consejo ha establecido un convenio con los comités asociados del Consejo Nacional de Investigación del Canadá, encargado del Código Nacional de Edificación y del Código Nacional del Fuego, reconociéndolos como organizaciones asociadas.

La ley del SCC confiere al consejo poder para acreditar, de acuerdo con los criterios y procedimientos adoptados por el propio consejo, a las organizaciones canadienses dedicadas a la elaboración de normas, a la verificación de ensayos y a la certificación.

Al desarrollar el Sistema Nacional de Normalización, el consejo, después de consultar a todas las partes interesadas, estableció y aprobó los criterios y procedimientos para la acreditación de las organizaciones de normalización, certificación y verificación. Los criterios básicos cubren ampliamente lo siguiente: la estabilidad operacional y financiera, la competencia del personal administrativo y técnico; las instalaciones y/o equipamientos adecuados; los procedimientos apropiados y bien documentados relacionados con el área de acreditación, así como la independencia de los sistemas operativos.

Es importante reconocer que los programas de acreditación del consejo son voluntarios, por lo que las organizaciones acreditadas han tomado la iniciativa para demostrar su capacidad de cumplir con un conjunto de criterios de calidad desarrollados por una tercera parte independiente que representa un amplio espectro de los intereses nacionales.

Una vez acreditada, toda organización es inspeccionada y/o auditada regularmente para asegurar el cumplimiento permanente de los criterios apropiados.

Las ventajas de las normas nacionales del Canadá son las siguientes:

1. Promueven el comercio internacional al reducir la confusión entre los importadores y exportadores canadienses, incrementando la capacidad po-

tencial para ser aceptadas por los países en vías de desarrollo que preparen sus propias normas nacionales.

2. Mejoran la confianza del usuario debido a los criterios comunes y a la revisión independiente llevada a cabo por el consejo de normas.

3. Reducen la posibilidad de duplicación.

4. Mejoran la capacidad potencial de referencia en la legislación debido a su disponibilidad en sus dos lenguas oficiales.

Cinco organizaciones de certificación han sido acreditadas por el Consejo de Miembros del Sistema Nacional de Normalización, y son: Asociación Canadiense de Gas (CGA), Asociación de Normalización Canadiense (CSA), Consejo de Industrias Forestales de Columbia Británica (COFI), Warnock Hersey Professional Services Limited (WHPS) y Underwriters Laboratories de Canadá (ULC).

El consejo define la certificación como “el procedimiento por el cual una instalación, producto, servicio o sistema, llega a ser certificado de conformidad con normas específicas u otros documentos reconocidos”.¹⁷

La acreditación se concede a una organización para llevar al cabo programas de certificación en áreas específicas, debiendo garantizar que no hará discriminación alguna al aceptar los proyectos de certificación. Esto no significa que debe haber una única organización acreditada en la misma área. La organización de certificación únicamente puede utilizar la marca de acreditación específica reconocida en el convenio de acreditación.

Por otro lado, la normativa gubernamental es otro de los sectores de mayor importancia en las actividades de normalización canadiense.

Así, el Gobierno Federal tiene atribuidas funciones jurisdiccionales en materia de interés nacional y en asuntos que no hayan sido específicamente asignados a los gobiernos provinciales. Por tanto, la jurisdicción federal se refiere principalmente a todo lo que tenga que ver con defensa, finanzas, transporte, jurisdicción criminal, comercio y asuntos exteriores. La jurisdicción provincial se ocupa de la enseñanza, recursos naturales, la propiedad, los asuntos municipales y el empleo.

Cabe destacar que existe un considerable grado de cooperación por parte de las provincias, al reconocer en todo o en parte los códigos nacional-estatales como el Código Nacional de Incendios o el de Construcción.

¹⁷ Perrow, Jaques, “La política canadiense de calidad y su incidencia en la importación”, en *Jornadas de Exportación*, cit., p. 91.

En Canadá se ha conseguido un sistema de normalización fuerte y dinámico con el cual se participa en la economía mundial. Esto se refleja en el esfuerzo por eliminar los impedimentos al libre comercio y así hacer posible el intercambio a través de la cooperación con el GATT; la participación activa en materia de normalización internacional, así como en la política de referencia a las normas voluntarias en la reglamentación y los criterios al acreditar organismos de normalización, certificación y ensayo.

VI. CONCLUSIONES

En este apartado no pretendemos realizar un simple resumen de lo hasta aquí estudiado, sino que nuestra intención es analizar los problemas que existen hoy día en México en materia de normalización, y los que podrían suscitarse con la entrada en vigor del tratado, para posteriormente emitir algunas propuestas precisas de solución, dejando a criterio del lector su viabilidad y análisis.

De esta manera, iniciaremos mencionando que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente es de aplicación muy reciente y que, como lo afirmamos al principio, pretende un cambio no sólo de estructuras, sino también de actitudes, cuestión que indudablemente requiere de tiempo, mucho más de un año, para poder ver los resultados.

El trabajo realizado por la Dirección General de Normas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, organismo encargado de la aplicación y vigilancia de esta ley, ha sido arduo. Sin embargo, todavía falta mucho por hacer y, sobre todo, errores que subsanar.

Es así como el principal defecto de la ley es no hacer ninguna diferencia entre los reglamentos técnicos y las normas propiamente dichas, fundiendo bajo un mismo nombre dos tipos de documentos totalmente diferentes.

Se podría entender que no se utilizará la palabra "reglamento" en el texto de la ley, ya que, con base en la Constitución, la facultad reglamentaria pertenece únicamente al Presidente de la República, sin embargo, con la ratificación del Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio del GATT y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se aceptó, inconstitucionalmente, la denominación de reglamento a las regulaciones técnicas, aspecto que ya es parte de nuestro derecho sustantivo.

Si bien es cierto que la palabra reglamento técnico es una mala traducción de *technical regulation*, el caso es que se trata de la denominación aceptada por todos los países de habla hispana firmantes del GATT.

Esta situación se debe a una práctica legislativa en materia de normalización que probablemente deviene de una mala interpretación del derecho de normalización en los Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo, creemos que era el momento preciso para subsanar los errores del pasado, por lo que se debió haber dado una rectificación en los términos empleados, más ahora que la participación de México en los organismos internacionales de normalización está empezando a ser más activa y continua.

Por otro lado, el público consumidor no conoce aún qué es la NOM y, en consecuencia, no identifica los márgenes de seguridad y calidad que este distintivo conlleva en los productos y servicios, no sólo mexicanos, sino también los importados que son comercializados en nuestro territorio.

A este respecto se ha desarrollado una campaña promocional del NOM, sin embargo, ésta se debe hacer masiva a todo el público, ya que hasta la fecha, quienes tienen conocimiento de las normas oficiales mexicanas, son los productores, importadores y distribuidores, quienes se ven obligados a cumplir con este requisito legal.

Además, es necesario informar de los cambios que sufre la estructura emisora de estos documentos técnicos, ya que incluso la identificación de los títulos de las normas ha variado, llevando como contraseña principal las siglas de la dependencia que se encarga de emitir las.

La distinción entre Norma Oficial Mexicana y Norma Mexicana también debe ser comunicada a todo el público consumidor con el fin de iniciar una cultura de normalización en México. Así, al hacer del conocimiento público qué es la NMX, se obligaría a los productores e importadores a certificar voluntariamente sus productos, con lo que se alcanzaría un mayor grado de eficiencia, de productividad y de calidad.

Por otro lado, nos enfrentamos a otro cambio estructural importantísimo, ya que la propia ley dispone en el artículo 3 transitorio que las normas oficiales mexicanas deben ser revisadas conforme a los procedimientos establecidos, pues pasados 15 meses a partir de la entrada en vigor de la ley, las normas obligatorias que no hayan sufrido estos procedimientos de revisión, quedarán automáticamente derogadas.

Este plazo feneció el 16 de octubre de 1993, fecha en la cual desaparecieron de 30 a 40 mil regulaciones que existían, para quedar vigentes alrededor de 1 500.¹⁸

¹⁸ Ordóñez Morales, Hiram, "Entrarán en vigor 1,500 NOM el 16 de octubre", *El Economista*, 24 de septiembre de 1993.

Por tanto, a partir de esta fecha ha quedado una gran laguna de regulaciones técnicas en diversas áreas, no sólo industriales, sino también de salud y seguridad de la vida humana, animal y vegetal, así como del medio ambiente.

Estas áreas ahora descubiertas, volverán a ser reguladas hasta que se apruebe la elaboración de la Norma Oficial Mexicana en algún programa nacional de normalización, y hasta que dicho proyecto sea declarado en vigencia, pasados los 90 días de consulta pública.

De esta manera, al 16 de octubre pasado sólo existían 26 normas oficiales mexicanas, que fueron las que se alcanzaron a publicar como vigentes antes del plazo estipulado, y aun cuando a la semana siguiente se publicaron otras normas, la laguna que quedó en estos días fue poco entendible para muchos.

Esta laguna representa un gran problema, no sólo a corto plazo, sino en el futuro, ya que será cuando se vean los resultados de tal situación. Pensemos que México será la gran oportunidad para desechar basura industrial y para comercializar artículos de segunda calidad, lo que necesariamente pondrá en riesgo la vida humana. En principio hay que pensar en lo que sucederá con los artículos médicos, como sondas, jeringas, y diversos implementos para la salud.

La solución a lo anterior se pudo haber dado a mediados de este año cuando las autoridades normalizadoras se percataron de que el plazo era sumamente corto, pudiendo haber pasado esta ley otra vez al poder legislativo a fin de que se ampliara el plazo otorgado en el mencionado artículo transitorio. De esta manera, se seguirían protegiendo estos aspectos tan importantes para la vida.

En este momento, una vez fenecido el plazo, pensar en una mayor vigilancia de las autoridades es inviable, ya que al no existir NOM respecto de algún producto, no se puede realizar ninguna autoridad oficial de certificación de productos.

Lo anterior nos lleva a pensar que la prisa con que estos cambios se impusieron obedece a ciertas razones de urgencia que aún no alcanzamos a entender, pero que quizá se deban a la próxima entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Por otro lado, existe un gran desajuste entre las dependencias normalizadoras, lo que es hasta cierto punto lógico, ya que nunca antes habían

llevado al cabo estas funciones. Sin embargo, al plazo estipulado ninguna norma diferente de las de SECOFI entraron en vigor, y una vez que lo hicieron, estas dependencias se vieron en la necesidad de certificar los productos y servicios que se comercializan en México de acuerdo con sus áreas de competencia, sin la suficiente infraestructura ni los conocimientos necesarios.

Al principio, esta tarea será difícil y ardua, pero resolverla requerirá firmar necesariamente convenios de cooperación con la Secofi, con el fin de que se les instruya sobre los mecanismos de certificación oficial, de acuerdo a las pruebas y métodos de muestreo que se han de llevar a cabo para la vigilancia.

Sobre los métodos de muestreo, es otro gran conflicto nacional, ya que cuando a nivel internacional se verifican desde las empresas y los procesos de producción, llevando a cabo sistemas más complicados y que arrojan resultados más veraces sobre el cumplimiento del reglamento técnico, en nuestro país el proceso continúa siendo arcaico, ya que únicamente se exigen ciertas muestras que el productor o prestador de servicios que desea obtener el certificado oficial debe presentar. Lo anterior trae como consecuencia directa la certificación de productos que quizá como regla general no cumplan con la norma, lo que se sabrá cuando se realice una visita de verificación.

Estas verificaciones son sumamente escasas ya que el número de inspectores con que se cuenta hoy día es muy reducido. Aun cuando la ley prevé el auxilio de organismos privados, el plazo en que los productores enfrentan la competencia más directa y ven la necesidad de solicitar una visita de verificación, se seguirá incumpliendo con la NOM, como se ha venido haciendo hasta este momento.

Por lo que respecta a la acreditación, otro gran problema actual es precisamente la acreditación de ciertos laboratorios que pertenecen a alguna o algunas empresas. De esta manera, estos laboratorios se encargan de certificar los productos que pertenecen a ellos mismos, constituyéndose en monopolios, o lo que la Ley Federal de Competencia Económica considera prácticas monopólicas verticales por comprender prácticas restrictivas en las cadenas productivas.

Si bien la Ley Federal sobre Metrología y Normalización no expresa ninguna prohibición al respecto, cualquier persona directamente afectada puede iniciar un proceso ante la Comisión de Competencia la cual deberá sancionar estas prácticas.

Sin embargo, la solución a este conflicto no es la sanción por medio de procedimientos litigiosos por demás costosos y amplios, sino que es evitar que estas prácticas se lleven a cabo. Es así como la Secretaría de Comercio debe establecer un coordinación entre las leyes y autoridades que regulan los procesos comerciales en México, y cortar los problemas por la raíz.

Por tanto, la Dirección General de Normas deberá evitar acreditar estos laboratorios, o bien, prohibir de alguna manera que se certifiquen los productos en sus mismos laboratorios, lo cual se podría hacer en el reglamento de la ley, mismo que hasta la fecha no ha sido ni siquiera elaborado.

Ahora bien, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se podría suscitar una gran serie de conflictos, algunos de los cuales paso a enumerar.

En primer lugar, las disposiciones del tratado no obligan a los gobiernos locales ni a los organismos no gubernamentales, los cuales, cabe recordar, en Estados Unidos de Norteamérica son poco más del 80% de los organismos normalizadores. De esta manera, la obligación pertenece a los gobiernos federales en cuanto a procurar que las disposiciones de este acuerdo sean acatadas y cumplimentadas por estos organismos y gobiernos provinciales.

Así, tras lo analizado en el apartado respectivo, quizás en Canadá la labor no sea tan difícil ya que existe gran cooperación entre el gobierno federal y el provincial. Sin embargo, en Estados Unidos de Norteamérica la labor al respecto parece compleja porque este tipo de cooperación atenta contra su actual esquema constitucional.

Sin embargo, en tanto no se llegue a un acuerdo interno en este aspecto, el cúmulo de información que se generará en Estados Unidos de Norteamérica y Canadá será muy considerable, lo que obstaculizará el cumplimiento de los requerimientos técnicos y por tanto las exportaciones de nuestros productos a aquellos países.

En segundo lugar, por lo que respecta a las evaluaciones de riesgo, vimos cómo en el tratado van dirigidas hacia una política ambiental y tecnológica, mientras que en nuestro país es un análisis de impacto económico, cuantificado en costos, según palabras de la propia ley, los cuales podrán ser monetarios o no monetarios.

Por lo que hace a costos no monetarios, quizá la intención sea la de verificar los daños a los consumidores o al medio ambiente, pero por una desafortunada casualidad, la ley se expresa en términos económicos, lo que

nos hace pensar que el bienestar social de los consumidores, y con ello, el medio ambiente, sólo se consideran en sentido económico.

Por tanto, la evaluación de riesgo del tratado y el análisis costo-beneficio de la ley no coinciden, lo que necesariamente representará un cambio en la estructura legislativa nacional con el fin de orientarlos hacia estudios de seguridad, mas no económicos.

Este detalle se ve incrementado con lo dispuesto en el Acuerdo Paralelo sobre el Medio Ambiente, en el que se señala que los tres países deberán elaborar conjuntamente los reglamentos técnicos que tiendan a regular estos aspectos.

Lo anterior, por lo tanto, no sólo se referirá a las normas ambientales emitidas por la Sedesol, sino que incluirá a todas las reglamentaciones técnicas que se emitan, en cuanto al impacto ecológico.

Como lo menciona el propio texto del tratado, lo dispuesto en sus artículos no significa una intervención en la soberanía para la elaboración de estos reglamentos, sino que es precisamente la verificación de que las normas no se conviertan en barreras técnicas al comercio, ni que contravenzan la cláusula que especifica que los reglamentos técnicos o legislación ambiental sea relajada con el fin de atraer industrias a los territorios nacionales.

En tercer lugar, el tratado contiene una cláusula en su capítulo IX que previene que determinada información no será obligatoria de proveer. Sin embargo, en nuestro país y según nuestra legislación toda la información debe ser puesta a consideración del público, por lo que la información requerida se deberá proveer a quien así lo solicite.

Sin lugar a dudas esto representa una desventaja, pues mientras que nosotros mostraremos todas nuestras cartas, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá podrán mantener ocultos algunos ases que tiendan a evitar la entrada de ciertos bienes o servicios mexicanos a sus territorios.

La vigilancia de que esto no suceda corresponderá a los representantes mexicanos ante el comité, quienes deberán prestar especial cuidado en la información que se preste.

En cuarto lugar, relacionado con lo anterior, por mandamiento expreso de nuestra ley, existe la obligación de informar y por tanto de proveer todos los documentos gratuitamente a quienes así los soliciten, cuestión que no coincide con las políticas de Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, en donde se cobra la información y los documentos técnicos. Esto nos coloca frente a una seria desventaja, la cual deberá ser revisada a nivel interno.

En quinto lugar, la redacción del tratado es sumamente oscura, lo que crea confusiones que se tornarán en problemas. Además el documento no es claro en cuanto a ciertos plazos o términos, ya que menciona cosas tales como “información insuficiente”, “periodo razonable”, “en la medida de lo posible”, etcétera, sin entenderse realmente qué debe entenderse en tales frases.

En sexto lugar, con respecto al acreditamiento de organismos entre los tres países, nos enfrentamos a un serio problema que se refiere a que las legislaciones tanto canadiense como mexicana requieren que estos convenios se celebren de gobierno a gobierno, y en Estados Unidos de Norteamérica, como se estudió, el organismo acreditador es de índole privado. Por tanto, en aquel país se deberá buscar alguna fórmula legal para permitir que estos convenios puedan ser celebrados en un futuro.

Quizá la fórmula más viable es que el gobierno federal de los Estados Unidos de Norteamérica reconozca a la ANSI como órgano gubernamental. Posiblemente esta idea suene incongruente a primera vista, sin embargo es el método ideal por medio del cual dicho país pueda lograr su inserción en los procesos certificadores, no sólo de la zona de América del Norte, sino del mundo, ya que el requisito expuesto está prácticamente generalizado.

Éstos son sólo algunos de los problemas que se presentarán con la entrada en vigor del tratado, los cuales podrían ser solucionados poniendo en práctica mecanismos de vigilancia más estrechos no sólo en cuanto a la aplicación de este documento, sino sobretodo en nuestro territorio, en cuestiones de certificación y verificación de productos, así como en la importación y distribución de los mismos.

Además, se necesitan campañas más arduas en el conocimiento del NOM, del público en general y no sólo de los industriales, lo que implica un cambio en las estrategias de información de la Secofi, haciéndose extensivas y no discriminatorias.

Asimismo, se debe evitar que los laboratorios de las mismas empresas certifiquen sus propios productos, ya que de continuar esta situación se dará pie a controversias en materia de prácticas restrictivas.

En cuanto a los centros de información que se establezcan, se deberá tener especial cuidado en colocar a gente altamente capacitada no nada más en materia de normalización y certificación, sino incluso en cuanto a relaciones internacionales, ya que la información que se provea deberá ser especialmente estudiada y cuidada, exigiendo reciprocidad.

Lo anterior implica que en México, el centro de información que se establezca deberá contar con la información al día, ordenada y organizada, y no con documentos ilegibles y mutilados, como existe a la fecha, cuestión que sí nos pone en seria desventaja frente a nuestros competidores en el ámbito internacional.

Otro aspecto por demás importante es la capacitación de personal verificador y certificador, además de los llamados auditores de calidad, con el fin de preparar en los próximos cuatro años el terreno para la celebración de convenios internacionales de acreditación, con los cuales nuestro país no quede en desventaja.

Como lo mencionamos al principio de este apartado, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992 no es una ley que promueva la incompetencia, al contrario, los objetivos que persigue son muy loables y justos, pero eso no implica que existan disposiciones que no se adecuen a nuestra realidad socioeconómica.

Un principio que debemos entender es que la ley se debe ajustar a la realidad, y no ésta a la ley. Por tanto, se deben revisar continuamente las disposiciones de la ley, con la finalidad de hacer los cambios que sean importantes, antes de enfrentarnos a ciertos problemas graves como lo sucedido con el plazo de revisión de las normas.

Por tanto, la Ley sobre Metrología y Normalización debe ser sometida a revisiones legislativas cuanto antes, y su reglamento, una vez modificado, deberá ser elaborado a la brevedad posible para regular y reglamentar específicamente las disposiciones contenidas en la misma.

Con ello, México estará, sin lugar a dudas, mejor preparado para hacer frente a las obligaciones contraídas a nivel internacional, preparándose para entrar a los mercados de América del Norte con productos y servicios seguros y, sobre todo, que contengan márgenes de calidad.