

LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN LA NORMALIZACIÓN INTERNACIONAL: ¿DÓNDE ESTAMOS?, ¿HACIA DÓNDE DEBEMOS IR?

GERARDO GONZALES♦
PROCAPITALES

Resumen

Este artículo aborda la importancia de la participación de los países en desarrollo (PED) en los procesos de normalización internacional y plantea el diseño de una agenda interna para fortalecer la participación del Perú en dichos procesos. Esta participación es importante para garantizar la aptitud de las normas técnicas (NT) internacionales respecto a las necesidades del país, a la vez que la utilización de NT internacionales es muy relevante para el desmantelamiento de obstáculos técnicos al comercio. La participación actual de los PED, incluido el Perú, en los procesos de normalización internacional es muy limitada, y el grado de implementación de NT internacionales es muy bajo. Esta situación se explica por las restricciones presupuestarias que se enfrentan para cubrir los costos que demanda esta participación, así como a la carencia de un mayor nivel de información, conocimiento, entendimiento y compromiso (awareness) de los sectores representativos (stakeholders). En el caso del Perú, el desarrollo de una agenda interna debería considerar un reordenamiento legal e institucional; la definición de un espacio de concertación en el cual participen los distintos stakeholders para la fijación de prioridades para la normalización, incluyendo la participación en procesos de normalización internacional, en función de las necesidades productivas y comerciales del país; así como una adecuada dotación de

♦ Economista peruano graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú y M.A. en economía por la Universidad de Toronto, Canadá. Este artículo fue originalmente escrito por el autor cuando se desempeñaba como jefe del Órgano de Desarrollo de Políticas Institucionales de INDECOPI, agencia gubernamental que entre otras funciones ejerce como organismo nacional de normalización en el Perú. Actualmente, el autor es gerente general de la Asociación de Empresas Promotoras del Mercado de Capitales, Procapitales. El autor agradece los valiosos comentarios de varios funcionarios de INDECOPI, así como de un árbitro de la Revista; sin embargo, las opiniones vertidas en este artículo son de responsabilidad exclusiva del autor.

recursos, incluyendo la cooperación internacional, que permitan generar las condiciones para el ejercicio de una participación viable y fructífera del país en los procesos de normalización internacional.

I.- Introducción

La normalización técnica tiene una creciente importancia en la actividad económica en general y en el ámbito del comercio internacional en particular. Como se sabe, las normas técnicas (NT) son resultado de procesos en los cuales participan los sectores productores, comercializadores (exportadores e importadores), consumidores, técnicos y gubernamentales, a fin de contar con especificaciones técnicas de aplicación repetitiva o continuada cuya observancia no es obligatoria y cuya aprobación está a cargo de un organismo reconocido a nivel nacional o internacional para ejercer la función de normalización técnica. Dado que el objetivo central de los procesos de normalización internacional es facilitar el intercambio de bienes y servicios, resulta claro que los países que participan activamente en estos procesos estarán en mejores condiciones para orientar el contenido de éstos en apoyo a los productos que para él revistan particular interés.

En este contexto, un asunto que viene mereciendo particular atención es la escasa participación de los países en desarrollo en los procesos de generación de NT internacionales, más aún considerando la globalización de la economía y la apertura de mercados a nivel internacional. Esta preocupación ha llevado a los principales organismos internacionales de normalización, entre ellos la ISO (International Organization for Standardization), a desarrollar una serie de actividades que permitan, con participación de los propios países en desarrollo, analizar las causas que generan esta situación y las acciones que podrían emprenderse para superarla.¹

El objetivo de este artículo es presentar las principales lecciones obtenidas en este tipo de actividades, orientadas a servir de base para el diseño de una agenda que permita fortalecer la participación del Perú como país en desarrollo en los procesos de normalización internacional.

¹ Una de estas actividades fue el Curso sobre “Mejoramiento de la participación en la normalización internacional”, organizado conjuntamente por la ISO y la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT), y celebrado en Buenos Aires, Argentina, a fines de marzo de 2006, en el cual participó el autor.

II.- ¿Por qué es importante la normalización internacional?

Las NT internacionales facilitan el funcionamiento eficaz de los mercados domésticos e incrementan la competitividad. Asimismo, facilitan la transferencia de información tecnológica y definen la tecnología en un lenguaje claro y preciso. También contribuyen a proteger a los consumidores y el medio ambiente. Todo ello es producto del aprovechamiento del conocimiento y la experiencia de expertos, que puede ponerse a disposición de los usuarios a un precio razonable.

En los países en desarrollo, la normalización internacional juega un rol clave para su participación en las corrientes comerciales mundiales. Con la globalización, las NT internacionales se han convertido en factores críticos para el acceso a nuevos mercados de exportación, así como para asegurar niveles de desempeño y seguridad internacionalmente reconocidos para las importaciones. Dado que la función de las NT es establecer un lenguaje común para la industria y con ello facilitar el comercio, es necesario que la normalización nacional cuente con referentes mayores con los cuales armonizarse. Estos referentes son las NT internacionales.

En este contexto, la utilización de NT internacionales es muy importante para el dismantelamiento de obstáculos técnicos al comercio innecesarios. Al respecto, es ilustrativa la disputa entre el Perú y la Comunidad Europea (CE) en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) por el caso de la comercialización de sardinas, tratándose del único, hasta la fecha, que ha sido llevado hasta el Órgano de Apelación, el tribunal más alto de la OMC, y que fue ganado por el Perú (véase Recuadro).

Recuadro. Uso de NT internacionales para el dismantelamiento de OTC innecesarios

La disputa entre el Perú y la Comunidad Europea (CE) ante la OMC por el caso de la comercialización de sardinas es muy ilustrativa acerca de la importancia de las NT internacionales para el dismantelamiento de obstáculos técnicos al comercio. En efecto, en 1989 la CE emitió un reglamento técnico (RT) que establecía que solamente la variedad europea de sardinas —*sardina pilchardus*— podía comercializarse con la denominación de sardinas, vedando esta posibilidad a cualquier otra especie, entre ellas la sardina peruana —*sardinops sagax*—. La NT internacional —*Codex Stan 94 para sardinas enlatadas* de 1978— establece que el nombre de los productos será “sardinas” exclusivamente para la *sardina pilchardus* o “sardinas X” de un país, de un área geográfica, o de una determinada especie. Es decir, esta NT internacional habilitaba el uso de la denominación *sardinas peruanas* para la variedad *sardinops sagax*.

El Artículo 2.4 del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (en adelante Acuerdo OTC) de la OMC establece que si se requiere de algún RT y existe alguna NT internacional relevante, los países miembros deberán utilizar dicha NT internacional como base para su RT, excepto cuando tal NT internacional resulte ineficaz o inapropiada para el logro de objetivos legítimos (por ejemplo, debido a factores climáticos o geográficos).

El análisis del Órgano de Apelación de la OMC concluyó, en primer término, que la Regulación de la CE constituía un RT puesto que establecía características de un producto y la obligatoriedad de su cumplimiento. A renglón seguido, interesaba conocer si dicho RT era consistente con el Artículo 2.4 del Acuerdo OTC, para lo cual era necesario plantearse las siguientes interrogantes: ¿Qué es una NT internacional relevante? ¿Utilizó la CE la NT internacional como base para su RT? ¿Era la NT internacional un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la CE?

El Órgano de Apelación concluyó que la NT *Codex Stan 94* era efectivamente una NT porque provee, para el uso común y repetido, reglas, lineamientos o características relativas a determinados productos; ha sido aprobado por un órgano de normalización reconocido (*Codex*); y su cumplimiento no es obligatorio. También concluyó que era una NT relevante porque tanto la Regulación de la CE como la NT de *Codex* versan sobre el mismo producto (sardinias enlatadas). Finalmente, concluyó que la NT de *Codex* era una NT internacional relevante porque según el Anexo 1.2 del Acuerdo OTC, si bien las NT deben ser elaboradas sobre la base del consenso, se reconoce que no siempre esto es posible y, en consecuencia, aun si no es adoptada por consenso, una NT internacional puede constituir una NT internacional relevante.

Una vez establecido que la NT de *Codex* es una NT internacional relevante, se pasó a discernir si la CE utilizó esta NT internacional como base para su RT. Considerando que debe utilizarse la NT como elemento principal para el RT, el Órgano de Apelación concluyó que la NT de *Codex* no fue empleada como base para la Regulación de la CE puesto que ambos son contradictorios. Por último, en el contexto del Artículo 2.2 del Acuerdo OTC referido a los objetivos legítimos, concluyó que la NT internacional de *Codex* sí sería un mecanismo eficaz y apropiado para el logro de los objetivos legítimos de la CE (es decir protección al consumidor, transparencia de mercado, competencia leal).

Así, el Órgano de Apelación concluyó que la Regulación de la CE era inconsistente con el Artículo 2.4 del Acuerdo OTC, teniendo en cuenta que la Regulación de la CE era efectivamente un RT, que no se utilizó una NT internacional relevante para el establecimiento de dicho RT y que la mencionada NT internacional no resultaba un medio ineficaz ni inapropiado para el logro de los objetivos legítimos de la CE. A partir de este fallo, la solución mutuamente acordada fue emplear, para fines de comercialización, la denominación “sardinias preservadas” para productos preparados con la especie *sardina pilchardus* o sardina europea, y la denominación “productos de tipos de sardinias preservadas” para aquellos productos preparados con 20 diferentes especies, entre ellas la *sardinops sagax* o sardina peruana.

III.- ¿Por qué es limitada la participación de los países en desarrollo en la normalización internacional?

Los países en desarrollo representan el 70% de los miembros de la ISO y dan cuenta del 28% de las cuotas de membresía; pese a ello, su participación en el trabajo técnico de normalización internacional es sumamente limitada (Tobón, 2002). En efecto, la presencia de delegados de países en desarrollo en las reuniones de los comités técnicos, subcomités y grupos de trabajo de la ISO es poco frecuente, el número de secretarías de estos comités, subcomités o grupos conducidos por países en desarrollo es muy reducido, y el grado de implementación de NT internacionales en países en desarrollo es aún muy bajo. Esta situación no favorece la inserción de los países en desarrollo en las corrientes comerciales a nivel internacional.

¿Qué factores explican tal situación? La primera causa que suele mencionarse es la relacionada con las limitaciones presupuestarias. Éstas suelen afectar tanto a los organismos nacionales de normalización como a los propios grupos de productores nacionales y otros sectores representativos (*stakeholders*), lo que limita sus posibilidades de participar en las reuniones técnicas internacionales. Asociado con la escasez de fondos está el hecho de que en ocasiones se considera que la cuota de membresía a la ISO es demasiado alta y los lugares donde se reúnen los comités técnicos internacionales se encuentran muy alejados, todo lo cual contribuye a elevar los costos de participación en los procesos de normalización internacional.

La otra explicación importante está asociada a problemas de información, conocimiento, experiencia y compromiso a distintos niveles. En muchos ámbitos de los sectores productivos nacionales no existe cabal información y conocimiento acerca del trabajo que realizan la ISO y otros organismos internacionales de normalización. En ocasiones, se hace necesario despertar el interés del sector productivo, y también del sector técnico y de consumidores, en esta materia. Y cuando existe conocimiento sobre el trabajo que desarrolla la ISO y convencimiento de la importancia del desarrollo de NT, en ocasiones se enfrenta problemas de carencia de cuadros técnicos que permitan hacer efectiva la participación en el desarrollo de NT internacionales.

IV.- ¿Cómo crear las condiciones para aumentar la participación de los países en desarrollo en la normalización internacional?

El logro de una mayor participación de los países en desarrollo en la normalización internacional es de indudable interés para estos países, puesto que es la mejor

manera de salvaguardar sus propios intereses y aprovechar las oportunidades que proporcionan las actividades de normalización. Sin embargo, dicha participación también es muy importante para el futuro del comercio mundial, para que estas relaciones tomen como base una equilibrada participación entre países desarrollados y países en desarrollo.

Para superar la limitada participación de los países en desarrollo en los procesos de normalización internacional, y teniendo en cuenta el diagnóstico anteriormente señalado, resulta clara la necesidad de remover las limitaciones presupuestarias. Sin embargo, también es claro que esto sería insuficiente en la medida en que no se logre involucrar efectivamente a los países en desarrollo en el trabajo técnico de normalización internacional.

A partir de esta consideración, surge la necesidad de realizar un esfuerzo de sensibilización con todos y cada uno de los sectores involucrados —organismos de normalización, gobiernos, empresarios, sector técnico y académico, organismos internacionales y agencias donantes— a fin de hacerlos conscientes de la importancia y los beneficios de esta participación para, consecuentemente, inducirlos a involucrarse en el trabajo técnico de los procesos de normalización internacional. De esta manera se promoverá la búsqueda de opciones y la adopción de decisiones que permitan atenuar las restricciones presupuestarias.

Los organismos nacionales de normalización están llamados a contribuir a incrementar el nivel de conocimiento y entendimiento del papel de las NT en el desarrollo económico en sus países empleando diversos mecanismos, cada uno de ellos concebido en función del sector al cual está dirigido el esfuerzo. Para tal tarea, puede ser muy relevante el papel de la cooperación técnica y financiera proveniente de organismos pares de otros países, que cuentan con un mayor desarrollo relativo en el área, y de los propios organismos internacionales de normalización. Así, una función del organismo nacional de normalización sería diseñar un plan que promueva el conocimiento y el entendimiento del papel de la normalización, y el proceso de desarrollo de NT internacionales, y sobre esta base estimar las necesidades de financiamiento que eventualmente pudieran ser obtenidos de organismos internacionales y agencias donantes.

La tarea de promover el conocimiento y el entendimiento en esta área requiere de un esfuerzo sostenible que probablemente logrará cabales frutos en el mediano plazo. Este esfuerzo debe ir necesariamente acompañado del fortalecimiento de las capacidades internas, de modo tal que los distintos sectores involucrados —

principalmente los gobiernos, empresarios y consumidores— puedan identificar las áreas a normalizar en función de los intereses del país y que puedan éstas, a su vez, conciliarse con el programa de trabajo de los organismos internacionales de normalización. Por ejemplo, un instrumento útil para este propósito, sobre todo en las etapas iniciales del proceso, son los denominados *comités espejo* que funcionan a nivel nacional simultáneamente al funcionamiento de comités técnicos internacionales para la normalización de determinada área.

El papel de los gobiernos es particularmente importante en casos en los cuales, como en el Perú, el organismo nacional de normalización es de carácter público. Tres condiciones parecen ser claves. La primera es lograr que la labor del organismo nacional de normalización responda a las prioridades nacionales de normalización, incluyendo el hecho de que las NT deben ser empleadas como base para la reglamentación técnica. La segunda es que el funcionamiento del organismo nacional de normalización debe estar liberado de restricciones burocráticas. En tercer lugar, es importante dotarlo de una adecuada base de recursos humanos y financieros, teniendo en consideración que la normalización por sí sola no es una actividad rentable.

La participación del sector privado empresarial es fundamental, al ser capaz de involucrar sus propios recursos humanos y financieros y colaborar con el sector gubernamental y con el organismo nacional de normalización en el esfuerzo por ampliar el conocimiento y el entendimiento de la normalización para compartirlos con el sector de consumidores. Una forma de difundir las ventajas de la normalización es en base a estudios de casos que muestren los logros en términos de reducción de costos y precios, el desarrollo de mejores prácticas, y el surgimiento de productos exitosos, todo ello a partir del uso voluntario de NT. Por su experiencia, el sector empresarial privado es capaz de proporcionar un importante contingente de expertos que puedan participar en los procesos de normalización internacional.

Un ejemplo particularmente importante del éxito en el desarrollo y la implementación de NT en la actividad productiva es el caso del espárrago. Como se sabe, actualmente el Perú es uno de los principales exportadores de espárrago en el mundo. La calidad de las exportaciones peruanas de espárragos es reconocida a nivel mundial y ha logrado desplazar a importantes países productores como China y los Estados Unidos de Norteamérica. El éxito en la producción y exportación de espárragos puede atribuirse a varios factores, entre los cuales se encuentra la aplicación de NT. Las NT peruanas del espárrago—siete a la fecha— son establecidas por el Comité Técnico de Normalización del Espárrago, que fue conformado en el

ámbito de INDECOPI en 1998 y cuenta con la participación de todos los sectores involucrados. Cabe destacar que para la preparación de las NT peruanas del espárrago se ha tenido en cuenta, como principal referente para la elaboración de las normas alimentarias, las NT internacionales del *Codex Alimentarius*.

Por último, los organismos internacionales pueden aportar en la misma línea de lo señalado en el párrafo anterior, pero poniendo énfasis en el aprovechamiento de experiencias desarrolladas en países que cuentan con condiciones similares. La divulgación de modelos y experiencias de desarrollo de los sistemas de normalización contribuirá al fortalecimiento de las propias capacidades domésticas, sobre la base del aprovechamiento de las mejores prácticas adoptadas en realidades particulares. Asimismo, son los llamados a brindar una plataforma para la cooperación técnica y financiera internacional. Así, deben desempeñar un papel gravitante en la búsqueda de recursos financieros de agencias donantes para apoyar la participación de los países en desarrollo en los procesos de normalización internacional.

Lo anterior debería ser acompañado de un significativo apoyo para que los países en desarrollo se involucren efectivamente en el trabajo técnico de los organismos internacionales de normalización. Para ello, puede ser útil emplear mecanismos de asociación entre países, de modo tal que el país con mayor experiencia transmita esta capacidad al país con menor experiencia y lo prepare eventualmente para la conducción, en el futuro cercano, de algún grupo de trabajo técnico. Existe un amplio campo por desarrollar a este respecto, particularmente en el ámbito bilateral, que incluye iniciativas para el fortalecimiento de capacidades internas en los países menos desarrollados, la provisión de asistencia técnica y la generación de un diálogo e intercambio de experiencias. A modo de referencia puede mencionarse algunas iniciativas en este sentido adoptadas en un plano multilateral en el ámbito del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés). (Véase APEC, 2005).

En este foro regional, que integra a 21 economías miembros entre las cuales se encuentra el Perú, se ha venido preconizando mediante la actuación del Subcomité de Normas Técnicas y Conformidad (*Sub-Committee of Standards and Conformance-SCSC*), que funciona desde 1994, la necesidad de llevar a cabo una participación activa en los procesos de normalización internacional, entre otros objetivos. A manera de estímulo para que las economías del área participen en los procesos de elaboración de NT internacionales, se han creado grupos técnicos encargados de coordinar los aportes de la región en el desarrollo de éstas. Esto se ha conjugado con la realización de actividades dirigidas a fortalecer capacidades en las economías miembros, particularmente en lo que respecta a infraestructura técnica, así como a

estimular que las economías miembros adquieran una membresía plena en ISO y participen en los comités relevantes de la ISO.

Finalmente, los organismos internacionales y las agencias donantes también tienen un papel que desempeñar para atenuar la barrera del idioma, apoyando la traducción de documentos y NT a idiomas distintos de los oficiales, sobre todo del inglés, como base para el logro de una mayor difusión y utilización de los mismos.

V.- La normalización en el Perú como base para la participación en la normalización internacional

En el Perú, INDECOPI ejerce la función de organismo nacional de normalización a través de la Comisión de Reglamentos Técnicos y Comerciales (CRT). En esta condición, la CRT tiene la función de aprobar las Normas Técnicas Peruanas (NTP), que son elaboradas por los Comités Técnicos de Normalización (CTN), grupos conformados por representantes de los tres sectores involucrados en la materia a normalizar (es decir productores, consumidores y técnicos).

En el Perú no existe una legislación expresa que rijan el funcionamiento del actual Sistema Nacional de Normalización. La Ley N° 25868, Ley de Organización y Funciones de INDECOPI, se limita, en el caso de la CRT, a asignarle funciones de aprobación de NTP, enfatizando su carácter voluntario sin mayores referencias.² Esto difiere de lo que ocurre con los órganos funcionales que alberga INDECOPI en otros campos de actuación (por ejemplo la libre competencia, la protección al consumidor, la competencia desleal, la regulación publicitaria, la legislación concursal, etc.), en los cuales dicha ley asigna a INDECOPI la supervisión y observancia de una ley determinada, lo que básicamente confiere fuerza a la gestión de este organismo en dicho campo de actuación. En 1996 se llevó a cabo, mediante el Decreto Legislativo N° 807, una revisión de las normas de organización y funciones de INDECOPI, confiriendo a la CRT la condición de organismo nacional de normalización.³

² El artículo 26 del Decreto Ley N° 25868, Ley de Organización y Funciones de INDECOPI, señala: “Corresponde a la Comisión de Reglamentos Técnicos y Comerciales aprobar las Normas Técnicas recomendables para todos los sectores y las normas sobre metrología legal, (...)”

³ El artículo 50 del Decreto Legislativo N° 807, Facultades, normas y organización de INDECOPI, señala: “Agréguese un párrafo adicional al Artículo 26 e incorpórese el Artículo 26 BIS al Decreto Ley N° 25868 en los términos siguientes:
“Artículo 26.- (...) La Comisión de Reglamentos Técnicos y Comerciales en el Organismo Nacional de Normalización y Acreditación.”

En ausencia de una legislación que rija el funcionamiento del Sistema Nacional de Normalización en el Perú, se han generado reglamentos aprobados por la propia CRT, tomando en cuenta las directrices de organismos internacionales de normalización tales como la ISO y, en especial, el Anexo 3 del Acuerdo OTC de la OMC (Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas). Estos reglamentos norman el trabajo de los CTN y el proceso de elaboración de NT en los que tales comités intervienen.

La participación en los procesos de normalización internacional es importante para garantizar la aptitud de las NT internacionales respecto a las necesidades e intereses del país; sin embargo, el Perú —como muchos otros países en desarrollo— tiene una limitada participación en estos procesos. En los últimos años el Perú participó, a través de INDECOPI, como miembro correspondiente (no pleno) de ISO y recién desde 2007 lo está haciendo como miembro pleno.⁴ En el ámbito de la IEC (*International Electrotechnical Commission*), el Perú —a través de INDECOPI— es un país afiliado (ni pleno ni asociado) desde 2002.⁵ En ITU (*International Telecommunication Union*), el Perú participa a través de cinco instituciones, cuatro públicas y una privada. Representado por la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), el Perú es miembro de la *Codex Alimentarius Commission*. Las tres primeras organizaciones mencionadas representan al 85% del total de las NT internacionales.

La escasa participación del Perú en los procesos de normalización internacional determina que las NT internacionales que luego se adoptan, no necesariamente refleja las necesidades e intereses del país, y más bien sí lo hacen con los intereses de los países que proponen y participan en el desarrollo de las NT. Precisamente esta participación efectiva es el más importante medio, si no el único, para evitar

⁴ En la ISO, solo los miembros plenos tienen derecho a participar y ejercer su derecho a voto en cualquier comité técnico o de política de la organización; por su parte, los miembros correspondientes no están habilitados para participar activamente en dichos comités.

⁵ En la IEC, la membresía completa permite a los países participar plenamente en las actividades de normalización internacional en este ámbito y todos los miembros plenos tienen igual derecho a voto. La membresía asociada ofrece una participación limitada a países de menores recursos. Una tercera forma alternativa de participar en la IEC es el Programa de País Afiliado, dirigido a países en vías de desarrollo que recientemente han experimentado procesos de industrialización. Se trata de una modalidad para ayudar a estos países a seguir el desarrollo de las NT internacionales de la IEC, incluyendo la posible “tutoría” de los afiliados por los miembros de la IEC para responder a sus necesidades técnicas específicas.

la adopción de NT que respondan exclusiva o principalmente a las condiciones particulares de los países que proponen un proyecto normativo.⁶

En el caso del Perú, esta situación también es explicable por la falta de recursos que permitan solventar los costos que demanda un seguimiento permanente de la normalización internacional; sin embargo, no es menos importante la falta de una clara decisión política y de compromisos concretos de los distintos sectores involucrados para el desarrollo de una política nacional dirigida a identificar las prioridades de normalización y las acciones necesarias para plasmar estas prioridades en el espectro de la normalización internacional.

En este contexto, es relevante señalar que en la actualidad la actividad de normalización responde básicamente a las propuestas de los CTN, que no siempre se coordinan o integran a los programas de otros CTN, ni responden a un planteamiento nacional que permita al organismo nacional de normalización establecer prioridades u organizar tales propuestas. Lo anterior no supone sustituir la iniciativa privada en la elaboración de las NT voluntarias, como es el caso actualmente, sino que destaca el hecho de que dejar la definición de los campos de actividad a normalizar únicamente a iniciativas particulares, puede no ser suficiente para elaborar y aprobar las NT que requiera la industria nacional.⁷ Esto sugiere la necesidad de contar con una institucionalidad apropiada para fomentar la concertación de los distintos actores —Estado, productores, universidades, consumidores, organismos no gubernamentales, etc.— para llevar a cabo la formulación y el desarrollo de una agenda interna para la normalización.

La falta de una estrategia nacional que brinde soporte u oriente el Sistema Nacional de Normalización afecta adversamente la participación del sector técnico, que está llamado a equilibrar los intereses del sector productivo, que generalmente

⁶ En los organismos internacionales, el trabajo de normalización se realiza principalmente sobre la base de las propuestas normativas de los países que poseen la Secretaría de los Comités Técnicos dentro de la organización. Por ejemplo, en materia de alimentos, la Comisión del *Codex Alimentarius* funciona a través de comités hospedados por un Estado miembro, que se encarga principalmente de sufragar los costos de mantenimiento y administración del comité y de proveer a su presidencia.

⁷ Por ejemplo, la actividad de normalización nacional e internacional en productos relacionados con la biodiversidad es sumamente limitada, pese a que este sector es reconocido como de elevada prioridad para el país a juzgar por las posiciones expresadas en diversos foros internacionales como la OMC y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

demanda y lleva adelante las propuestas de normalización. La participación efectiva en un CTN implica inversión de recursos, y si bien las empresas que demandan la elaboración de normas tienen un interés directo en ello, no ocurre lo mismo en el caso del sector técnico (es decir universidades, centros de investigación), resultando necesario generar un provecho directo para el sector técnico también.

Por su parte, la participación del sector consumo resulta igualmente afectada, pero por otros factores. Las asociaciones de consumidores están ingresando progresivamente en esta materia y si bien el Estado ha venido representando a este sector (a través de los ministerios vinculados a la materia a normalizar), este trabajo generalmente es asumido como una carga adicional no considerada dentro de los planes de cada organismo público. En consecuencia, es necesario reformular el enfoque del sistema, con el fin de garantizar la debida participación de todos los actores involucrados en él.

En este sentido, resulta necesario contar con una estrategia nacional y un espacio de concertación adecuado para fijar las prioridades en materia de normalización en función de los intereses del país, más allá de intereses sectoriales o empresariales. Si bien se ha lanzado algunas ideas e iniciativas (véase, por ejemplo, INDECOPI, 2006, o el Plan Nacional de Competitividad), es limitado el progreso alcanzado a la fecha. Debe enfatizarse, sin embargo, que en este esfuerzo —más importante que la dación de una legislación— es imperativa la existencia de un interés y un compromiso tanto del sector gubernamental como del sector privado de conformar una agenda y una institucionalidad multisectorial en esta dirección. Dicho interés y compromiso serán los factores claves para obtener la dotación de los recursos públicos y privados necesarios. Por lo mismo, queda claro que este tipo de iniciativas trasciende la función actual de INDECOPI en tanto organismo nacional de normalización, aunque, por la experiencia acumulada y su actual responsabilidad, bien podría desempeñar un papel catalizador de excepción en este esfuerzo nacional.

VI.- Consideraciones finales: la necesidad de una agenda interna

La exposición anterior establece con claridad la importancia y la necesidad de asegurar una mayor participación de los países en desarrollo en los procesos de normalización internacional. Se ha identificado dos factores centrales que explican su escasa participación: las restricciones presupuestarias para solventar los costos que acarrea la participación en estos procesos, y la carencia de un mayor nivel de información, conocimiento, entendimiento y compromiso (*awareness*)

por parte de los diversos actores que deben estar involucrados en los procesos de normalización.

Siendo importante la superación de las barreras presupuestarias, el propio análisis efectuado al interior de los organismos internacionales de normalización señala que ello no es suficiente para superar de una manera eficaz la situación. Antes bien, resulta crucial la tarea de fortalecer las capacidades internas. Por lo tanto, se trata de una tarea que debe comenzar por casa.

En tal sentido, es preciso definir una agenda interna que, desde luego, deberá considerar un reordenamiento legal e institucional del sistema. No hay un modelo único y el que se adopte tendrá que considerar la situación de la que se parte y las condiciones de los mercados domésticos, incluyendo un proceso de transición hacia el nuevo modelo. En el caso del Perú, se hace necesario establecer una estrategia nacional que reconozca claramente la importancia de la normalización técnica y que esté acompañada de un espacio de concertación en el cual participen los distintos actores involucrados —gobierno, empresarios, comercializadores, consumidores, técnicos— que facilite el establecimiento de prioridades para los esfuerzos de normalización, incluyendo la participación en procesos de normalización internacional, en función de las necesidades productivas y comerciales del país, integrando de manera coherente las iniciativas empresariales privadas.

Este espacio de concertación también debe servir como plataforma para desarrollar los esfuerzos dirigidos a ampliar entre los agentes responsables de la toma de decisiones políticas y los agentes económicos la información, el conocimiento, el entendimiento y el *awareness* sobre la razón por la cual es importante desarrollar una activa participación en los procesos de normalización internacional.

Sobre la base de una sólida estrategia nacional que permita la fijación de prioridades para la normalización, que cuente con apoyo político y una adecuada dotación de recursos basados en un sostenido proceso de *awareness*, podrá concebirse una participación viable y productiva del país en los procesos de normalización internacional. No puede dejar de remarcarse que esta tarea debe ser potenciada en todo lo que sea posible por mecanismos de cooperación técnica y financiera internacional, en los que los organismos internacionales de normalización también tienen un rol preponderante que cumplir.

Referencias

- APEC (2005). *Blueprint APEC SCSC (Sub Committee on Standards and Conformance)*. Asia-Pacific Economic Cooperation, Singapur.
- CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD (2005). *Plan Nacional de Competitividad*. Lima.
- EL-TAWIL, A. (2002). *Problems of standardization in developing countries*. ISO General Assembly Workshop.
- INDECOPI (2006). *Perú: los intereses nacionales en estándares de calidad y los acuerdos preferenciales de comercio*. Serie de Publicaciones Institucionales N° 3, Lima.
- TOBÓN, F. (2002). *What's the problem? How to search solutions? – View from the ISO Technical Management Board (TMB)*. ISO General Assembly Workshop.
- WILLIAMS, A. (2006a). *Adoption of international standards (as regional or national standards)*. ISO/COPANT Course on Enhanced Participation in International Standardization, Buenos Aires, Argentina.
- WILLIAMS, A. (2006b). *Harmonization explained: Dispute “EC-Trade description of Sardines (Peru)”*. ISO/COPANT Course on Enhanced Participation in International Standardization, Buenos Aires, Argentina.
- WILLIAMS, A. (2006c). *How international standards are developed*. ISO/COPANT Course on Enhanced Participation in International Standardization, Buenos Aires, Argentina.
- WILLIAMS, A. (2006d). *ISO and its organization*. ISO/COPANT Course on Enhanced Participation in International Standardization, Buenos Aires, Argentina.