

ECONORMAS MERCOSUR

COOPERACIÓN



UNIÓN EUROPEA



MERCOSUR

www.econormas-mercosur.net

CONTRATO ECONORMAS 021/2012

Propuesta metodológica de fortalecimiento del
proceso de elaboración de la normativa nacional y
regional ***del MERCOSUR***

Resultado 3

Asunción




25 de Agosto de 2015

Mercosur/GMC/Res. N° 56/02

... La reglamentación Técnica MERCOSUR está orientada, actualmente, a *eliminar barreras técnicas al comercio intrazona* y buscar la *inserción del MERCOSUR en el comercio internacional*, garantizando las condiciones de salud, seguridad, protección ambiental y del consumidor, la prevención de prácticas que puedan inducir a error y otras que correspondan al poder público



Contextualización

Proyecto ECONORMAS:

-  "Impulsar el proceso de consolidación e integración del MERCOSUR..."
-  "Elaborar la base normativa técnica y reglamentaria **armonizada** del MERCOSUR en aspectos relacionados con la calidad y la seguridad de productos en las áreas seleccionadas....."
-  marco lógico del SGT N°3 (2006) para implementar la **convergencia normativa y reglamentaria** en las áreas de metal mecánica, productos eléctricos, madera y muebles.

Contextualización

Contrato ECONORMAS 021/2012:

-  "...desarrollo de una propuesta metodológica de fortalecimiento del proceso de elaboración de la normativa nacional y regional del MERCOSUR
-  con vistas a atender los principios del Art. 2.4 del Acuerdo sobre OTC, con las salvedades establecidas en el Art. 12.4..."

HIPÓTESIS Y RIESGOS

“Las hipótesis que respaldan la lógica de intervención del Proyecto, establecidas en el marco lógico del mismo y aplicables al presente contrato son:

se mantiene la ***voluntad política*** de la convergencia técnica y estratégica...”

Alcance

“La metodología que será propuesta se situará como marco el **inicio** del proceso en **la necesidad de reglamentación de un producto** o grupo de productos por parte de la(s) autoridad(es) nacional(es) competente(s) o del SGT No 3 y el **final** del mismo en una **propuesta de reglamento técnico**”

La situación actual

- Reglamentación producto a producto
- Reglamentación prescriptiva y minuciosa
- Procedimientos de evaluación de la conformidad obligatorios y detallados
- Referencia a las normas técnicas con la fecha de su publicación

La situación actual

- Normas técnicas sub-regionales (NM) con poca relevancia para el mercado
- Los requisitos técnicos de los productos no son un problema. Los procedimientos de evaluación de la conformidad pueden convertirse en obstáculos técnicos
- Procedimientos administrativos pueden ser obstáculos al comercio

obstáculos al comercio

Requisitos técnicos de los productos



Procedimientos de evaluación de la
conformidad

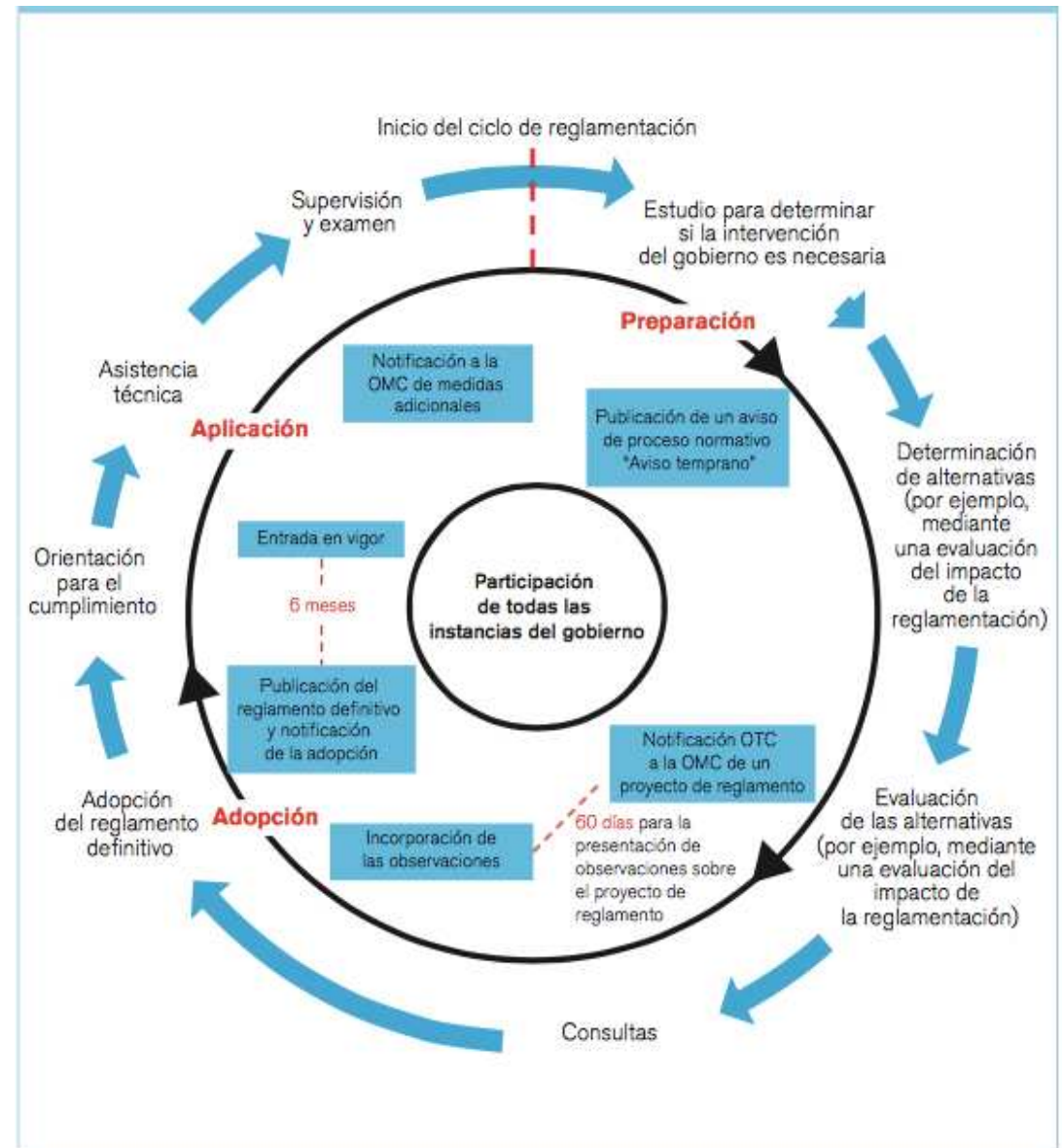


Procedimientos administrativos








Recomendaciones

Base:

**“Buenas
prácticas en el
ciclo de
reglamentación”**



En términos Generales

-  Agenda regulatoria
-  Participación de las partes interesadas
-  Evaluación de impacto de la reglamentación
-  Proceso de evaluación de riesgos
-  Utilización de normas técnicas
-  Utilización de procedimientos de evaluación de la conformidad - reconocimiento mutuo
-  Vigilancia de mercado

Reglamentación

- Reglamentación para ***categorías de productos*** y no para productos individualizados
- Reglamentación de los ***requisitos esenciales*** y no del detalle técnico de las características pretendidas
- Reglamentación ***con base en normas voluntarias***







Reglamentación

- La reglamentación no hace referencia a las normas técnicas en el cuerpo del reglamento, pero sí en información oficial posterior, independiente (“relación de normas para las cuales hay presunción de conformidad para la atención al reglamento X”)

Reglamentación

- Reconocimiento mutuo de las evaluaciones de la conformidad efectuadas con relación a las normas (y reglamentos) conducidas por organismos de evaluación de la conformidad acreditados en los sistemas nacionales o entonces designados por las autoridades públicas de los EEPP

Reglamentación

-  Promover organización de representantes especializados y dedicados para los segmentos o temas con menor capacidad de participación:
 -  consumidores
 -  PyMEs
 -  medio Ambiente
 -  trabajadores
-  Las consultas públicas de la reglamentación Mercosur sean “visibles” y destacadas para las partes interesadas.

Reglamentación

- Establecer plazo para la internalización de la reglamentación y su implementación (considerando que son plazos distintos)
- Monitoreo y transparencia en la internalización
- Creación de una marcación **RT Mercosur**, para dar visibilidad y claridad para lo que está siendo reglamentado.


En relación al propio proceso de reglamentación

- Establecer una **agenda de reglamentación**
- Utilización de la **evaluación de riesgos** y de la **evaluación del impacto de la reglamentación** en la decisión de reglamentar y en las medidas adoptadas

En relación al propio proceso de reglamentación

- Conducción de la evaluación del impacto por cada EEPP, bajo la responsabilidad de las coordinaciones nacionales, a lo largo de todo el proceso de reglamentación, incluso acompañando la minuta del reglamento en el acto de la consulta pública

En relación al propio proceso de reglamentación


 Al tomar una decisión de reglamentar, establecer una **definición** clara **del problema a ser resuelto**.

Como medio de auxiliar esta definición, se recomienda la utilización del cuestionario de la OCDE.

En relación al propio proceso de reglamentación

- Identificación (hacer un mapa) de las partes interesadas, como etapa del proceso de reglamentación
- Adoptar un proceso sistemático de análisis crítico de la reglamentación técnica en vigor (a cada 5 años)

En el proceso de desarrollo del borrador del reglamento

-  Evaluación de la viabilidad de que se usen normas internacionales en vigencia. Habrá dos situaciones posibles:
 - i) normas internacionales se aplican;
 - ii) normas internacionales no se aplican.

En el proceso de desarrollo del borrador del reglamento

- En el primer caso, promover la adopción de las normas internacionales por los ONN de los EEPP. Evaluar la conveniencia de la AMN al adoptar las normas internacionales.
- En el segundo caso, solicitar formalmente a la AMN el desarrollo de las normas necesarias.

En el proceso de desarrollo del borrador del reglamento

- Establecer **calendario** para el desarrollo de la reglamentación llevando en cuenta el tiempo necesario para la adopción de normas internacionales o de la AMN necesarias

En el proceso de desarrollo del borrador del reglamento

- Establecer **programa de consulta** a las partes interesadas, con especial atención a los segmentos con menos recursos para participar

En la Normalización

- Adopción del principio del “*status quo*”, o sea, una vez iniciada una norma en la AMN, cesan los trabajos nacionales sobre el mismo tema
- Adopción obligatoria de las normas AMN por los organismos nacionales. Plazo de 6 meses para eso

En la Normalización

- Encomiendas formales por el SGT3 a la AMN para desarrollar normas. Es el concepto de los Mandatos de la CE, pero sin aporte de dinero
- Promoción de la normalización AMN y de la participación en sus actividades

En la Normalización

- Adopción del concepto de “consultor SGT3” para acompañar el desarrollo de las normas AMN que servirán de base a los RT.



Será una persona indicada por el SGT3. El consultor SGT3 debe acompañar el desarrollo de la norma y manifestarse al final si atiende a las necesidades del SGT3

En la Normalización



■ Adopción del concepto del Anexo ZZ de las normas AMN, para aquellas que respaldarán técnicamente al RT.

El anexo ZZ aclara cuáles ítems de la norma son los que dan fuerza a la aplicación del RT, para el caso de que una norma contenga otros requisitos

En la Normalización

-  el establecimiento de plazos y metas para cada etapa, de manera realista e, simultáneamente, respondiendo a las necesidades del SGT3 y del mercado
-  el uso de herramientas electrónicas de colaboración a distancia como el Livelink

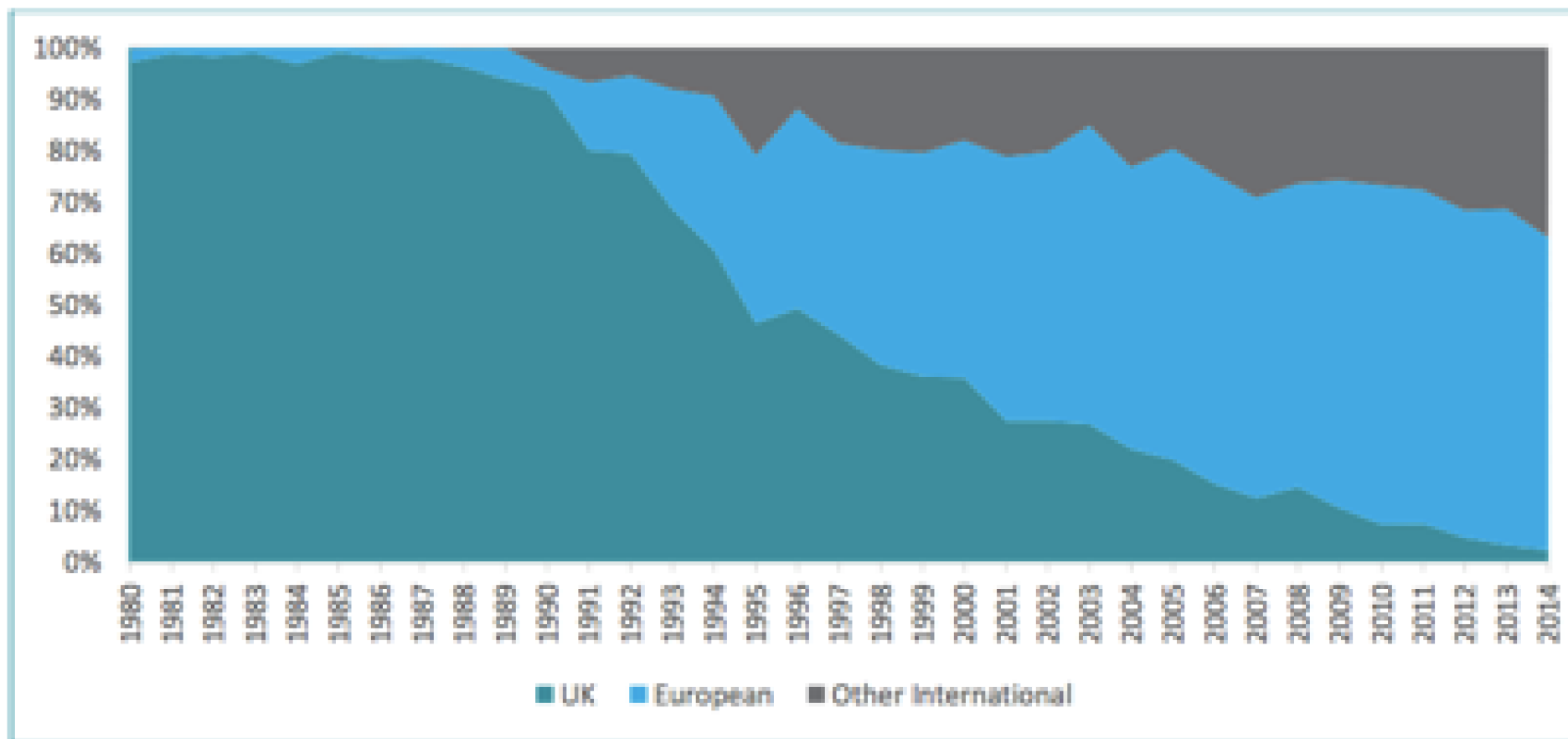
En la Normalización

-  el uso de herramientas de comunicación para posibilitar la realización de manera sistemática de reuniones a distancia, como el WebEx
-  adoptar los conceptos de gestión de proyectos para los trabajos de normalización

En la Normalización

- Es necesario adoptar normas IS como NM? No basta IS como normas nacionales?
- Son necesarias normas NM bilingües?
- Promover y articular la participación en la normalización internacional

Normalización Regional x Nacional



Source: BSI British Standards Online (BSOL) database, Cebr analysis

Participación de las partes interesadas

■ Estimular la organización de representaciones al nivel de Mercosur de partes interesadas específicas como:

■ PyMEs

■ Consumidores

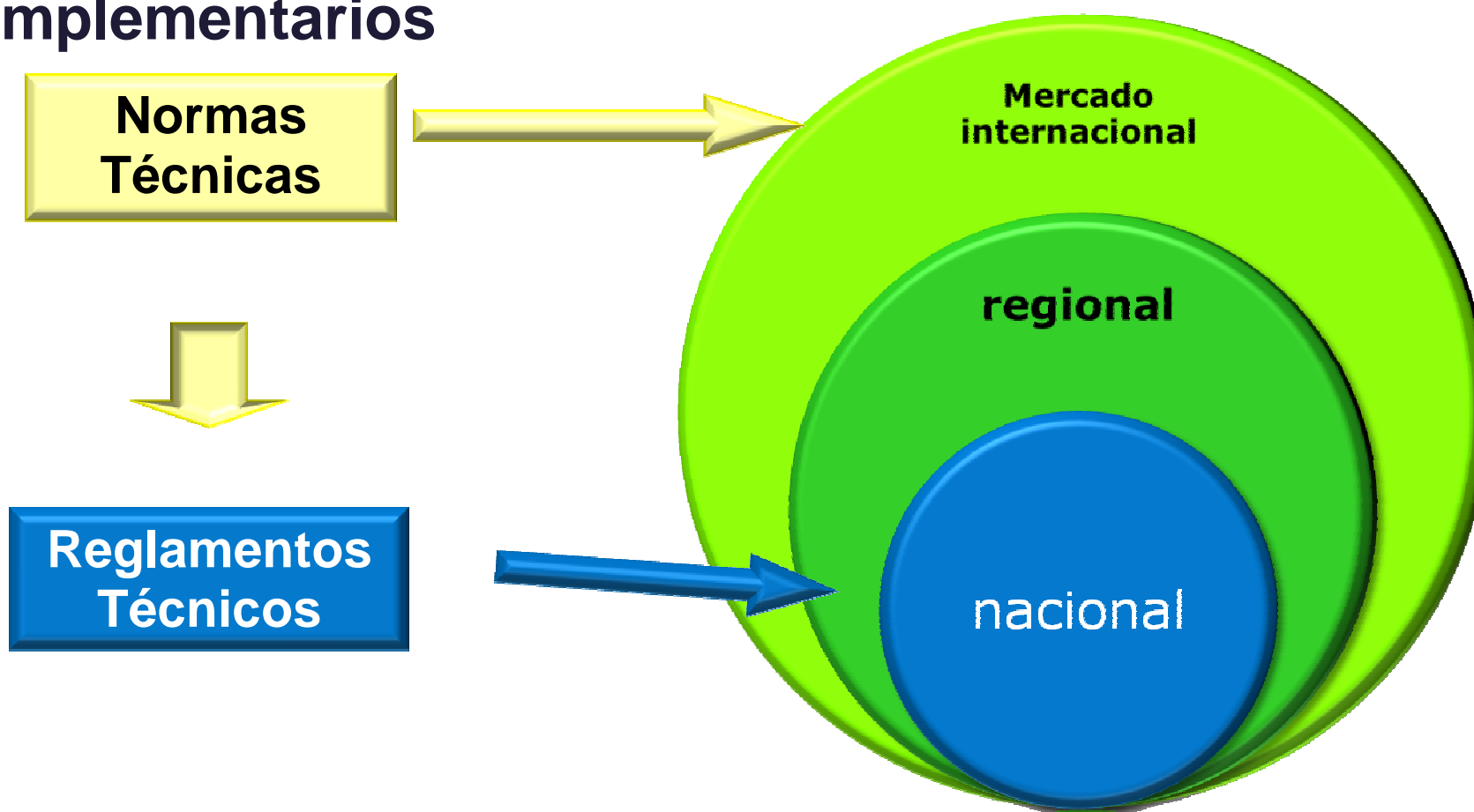
■ ONG ambientalistas y sociales

■ Trabajadores

a ejemplo de las organizaciones europeas

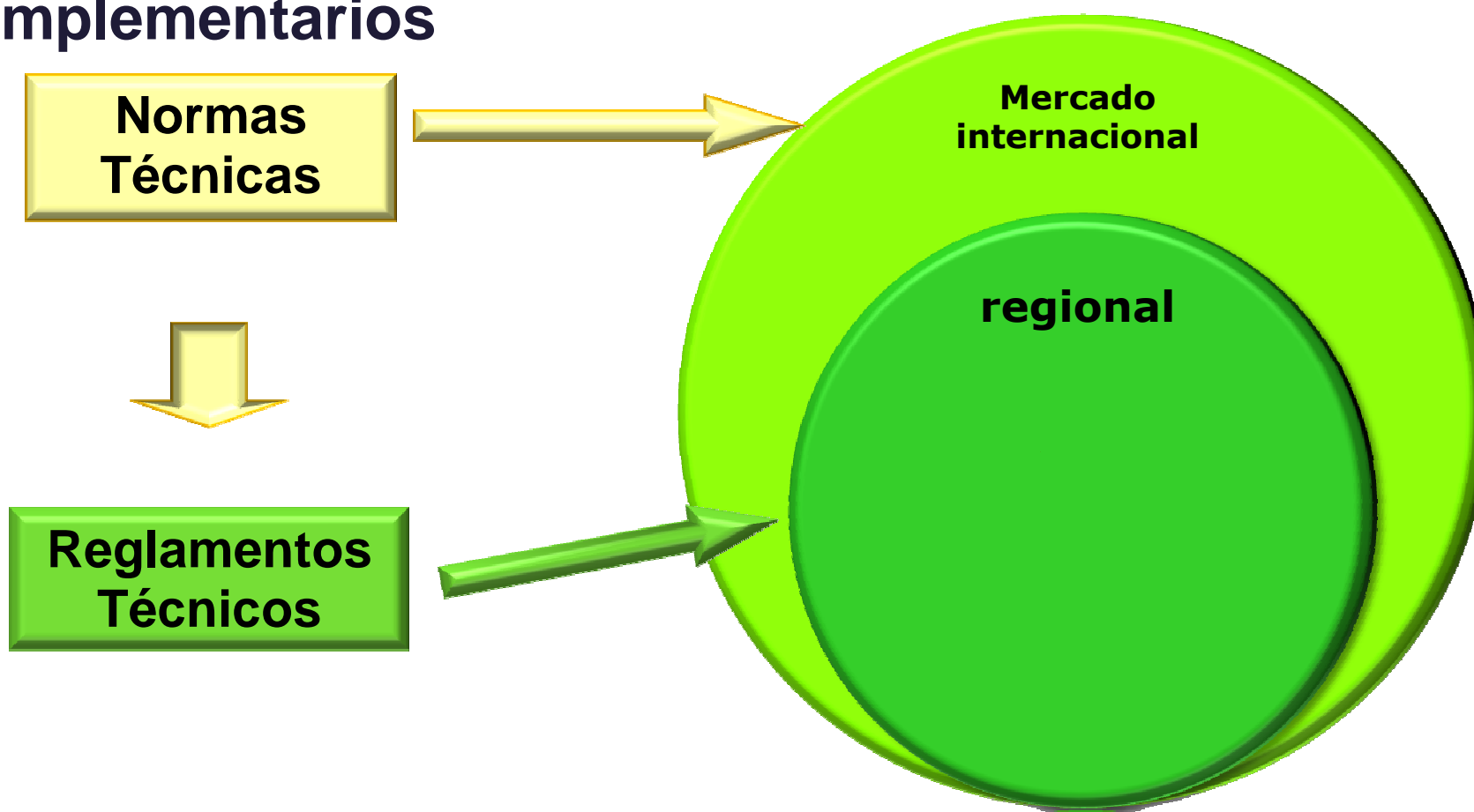
Normas X Reglamentos

- Las normas y reglamentos técnicos son complementarios






Normas X Reglamentos




- Las normas y reglamentos técnicos son complementarios











La Reglamentación Técnica

-  no debe ser mas restrictiva de lo necesario para el alcance de los objetivos legítimos perseguidos
-  debe ser eficaz e eficiente
-  no siempre es necesario reglamentar para que se alcancen los objetivos legítimos

Como deben ser elaborados los RT

-  establecimiento de los objetivos a lograr
-  evaluación de riesgos
-  evaluación del impacto de la reglamentación

Análisis crítica

-  asegurar la eficacia de la reglamentación
-  que sus objetivos estén siendo atendidos
-  prevenir la ocurrencia de distorsiones en el mercado o efectos no previstos o no deseados
-  periódicamente
-  necesita de datos:
 -  Vigilancia del mercado
 -  Accidentes y incidentes
 -  Reclamaciones

El proceso decisorio de la Reglamentación Técnica - Cuestionario OCDE

1. ¿El problema está definido correctamente?
2. ¿La intervención de las autoridades públicas se justifica?
3. ¿La reglamentación es la mejor forma de acción del gobierno?
4. ¿Hay una base legal para la reglamentación?

El proceso decisorio de la Reglamentación Técnica - Cuestionario OCDE

5. ¿Cuál es el nivel o niveles de gobierno apropiados para realizar esta acción?

6. ¿Los beneficios de la reglamentación justifican los costos?

Cuestionario para evaluar la se las normas técnicas pueden ser utilizadas para soporte al reglamento técnico

1. Definición del problema a resolver
2. Cuáles son los objetivos legítimos del Estado perseguidos?
3. Existen normas internacionales, incluidos los métodos de prueba, que tratan del problema o que pueden contribuir para resolverlo? Cuáles?

Cuestionario para evaluar la se las normas técnicas pueden ser utilizadas para soporte al reglamento técnico

4. Existen razones que justifiquen considerar esas normas internacionales como inadecuadas o inapropiadas debido
- a factores climáticos? Cuáles?
 - factores geográficos fundamentales? Cuáles?
 - problemas tecnológicos fundamentales? Cuáles?
 - otra razón? Cuál?

Cuestionario para evaluar la se las normas técnicas pueden ser utilizadas para soporte al reglamento técnico

5. Hay razones que justifiquen no utilizar las normas internacionales identificadas debido a






- condiciones particulares de por lo menos un país del MERCOSUR? Cuáles y cuál país?
- condiciones socioeconómicas particulares de por lo menos un país del MERCOSUR? Cuáles y cuál país?

Cuestionario para evaluar la se las normas técnicas pueden ser utilizadas para soporte al reglamento técnico

6. La no adopción de las normas internacionales identificadas se debe a preservar la tecnología y los métodos y procesos de producción autóctonos y compatibles con sus necesidades de desarrollo de por lo menos un país de MERCOSUR? Cuáles y cuál país?

APLICACIÓN DEL MODELO A LOS 5 PRODUCTOS SELECCIONADOS COMO ESTUDIOS DE CASO

Productos seleccionados

-  Barras de acero para la construcción civil
-  Componentes para bicicletas
-  Aparatos de uso doméstico que cumplan funciones de refrigeración, congelación de alimentos y sus combinaciones: Etiquetado de eficiencia energética y emisión de ruido
-  Aparatos eléctricos de baja tensión, de utilización doméstica y/o comercial: Ensayos de seguridad, referentes a la inmunidad electromagnética y protección contra sobretensiones transitorias
-  Muebles escolares

Etapas principales del modelo

- Definición del problema a ser resuelto
- Planificación del desarrollo de la solución regulatoria (incluyendo mapa de las partes interesadas)
- Evaluación de riesgos
- Evaluación del impacto de la reglamentación
- Identificación de la existencia de normas internacionales y análisis de su aplicabilidad
- Desarrollo de normas NM
- Preparación del borrador del reglamento y su aprobación
- Implementación del reglamento

Barras de acero para la construcción civil

- Preocupación con la seguridad de las construcciones y la calidad de los aceros en el mercado.
- Potencial de facilitar el comercio entre los Estados Parte.
- Este será un buen caso para el uso de metodologías de evaluación de riesgos para establecer la reglamentación.
- El reto de la puesta en práctica de la reglamentación en los mercados nacionales de los Estados Parte, incluyendo la información a los usuarios.
- Una oportunidad de evaluar los impactos de la reglamentación.

Barras de acero para la construcción civil

- La definición clara del problema a ser resuelto (Acceso a mercados? Protección de los ciudadanos? Promoción de la competencia? Protección de los mercados? La seguridad de las construcciones? Seguridad del acero estructural?)
- Cual es la categoría de productos? Productos para construcción? Productos para estructuras?
- La Evaluación del Impacto de la Reglamentación es una información clave para la toma de decisión.
- No parece haber dificultades técnicas en establecer los requisitos
- El reto es la implementación y las asimetrías de costos de implementación

Componentes para bicicletas

- Preocupación sobre productos importados de baja calidad amenazando a los consumidores y a las industrias nacionales.
- En este caso puede explorarse cómo las reglamentaciones pueden ser desarrolladas basadas en reglamentaciones que ya han sido desarrolladas en un EEPP. Brasil cuenta con reglamentaciones para varios componentes de bicicletas. En Argentina, la industria piensa solicitar la reglamentación al Gobierno.
- Este será un buen caso para el uso de metodologías de evaluación de riesgos para definir las prioridades de componentes específicos para la reglamentación

Componentes para bicicletas

- Cual es el problema a ser resuelto?
- Componentes solo? Bicicletas también?
- Evaluación de riesgos
- Evaluación del impacto de la reglamentación
- Participación de las partes interesadas, en particular los consumidores
- Como articular las preocupaciones con los componentes con las preocupaciones con las bicicletas, en particular para evitar introducir distorsiones en el mercado

Componentes para bicicletas

- Grado de intervención del Estado con la magnitud de los problemas
- Costos para implementación, incluyendo información y educación de los consumidores
- Participación de las partes interesadas
- Existencia de una infraestructura con capacidad de realizar los ensayos
- Vigilancia del mercado

Aparatos de uso doméstico de refrigeración, congelación de alimentos y sus combinaciones: Etiquetado de eficiencia energética y emisión de ruido

- Dos temas distintos (ruido y eficiencia energética) con diferentes autoridades responsables.
- Son varias las autoridades de reglamentación (de evaluación de la conformidad, los programas nacionales de eficiencia energética y del tema ambiental. Puede también involucrarse a las autoridades encargadas de los temas de los consumidores).
- Armonización de la reglamentación que ya existe en los EEPP, incluyendo las escalas a utilizar.




Aparatos de uso doméstico de refrigeración, congelación de alimentos y sus combinaciones: Etiquetado de eficiencia energética y emisión de ruido

- Cual es el problema a ser resuelto? Etiquetado o también seguridad? Solo para estos productos o en general?
- Desarrollo de normas técnicas o armonización de reglamentos
- Armonización de las escalas – foco regional o internacional?
- Evaluación del impacto de la reglamentación

Aparatos de uso doméstico de refrigeración, congelación de alimentos y sus combinaciones: Etiquetado de eficiencia energética y emisión de ruido

- Costos para implementación, incluyendo información y educación de los consumidores
- Participación de las partes interesadas
- Existencia de una infraestructura con capacidad de realizar los ensayos

Aparatos eléctricos de baja tensión: seguridad, inmunidad electromagnética y protección contra sobretensiones transitorias

-  Foco claro en la seguridad.
-  Conjunto de productos bastante amplio, que implica potencialmente en un número muy grande de reglamentos y/o normas técnicas relacionados con el reglamento principal.
-  Conjunto de productos de gran importancia económica y que presentan un gran déficit en el comercio externo del Mercosur con el resto del mundo.

Aparatos eléctricos de baja tensión: seguridad, inmunidad electromagnética y protección contra sobretensiones transitorias

- Conjunto de productos de interés de los consumidores y de las PyMEs.
- Necesidades de actualización permanente de un gran número de normas y reglamentos.
- Necesidad de una infraestructura tecnológica importante para implementar la reglamentación.

Aparatos eléctricos de baja tensión: seguridad, inmunidad electromagnética y protección contra sobretensiones transitorias

- Evaluación de riesgos
- Reglamentación con base en requisitos esenciales
- “traducir” los requisitos esenciales por medio de normas técnicas
- Base de normas técnicas internacionales
- Un gran número de normas o reglamentos a ser desarrollado
- Planificación del proceso de desarrollo y implementación de la reglamentación

Aparatos eléctricos de baja tensión: seguridad, inmunidad electromagnética y protección contra sobretensiones transitorias

- Participación de las partes interesadas
- Puede simplificar mucho la reglamentación de productos eléctricos
- Existencia de una infraestructura con capacidad de realizar los ensayos
- Vigilancia del mercado
- Relación de esta reglamentación con las reglamentaciones ya existentes

Muebles escolares

- Este es un caso que involucra claramente la protección del consumidor y de los ciudadanos. El enfoque en este caso es la seguridad de los alumnos (chicos, jóvenes y adultos)
- Potencialmente, entre 2 o 3 autoridades están involucradas en el proceso regulatorio, como por ejemplo las de reglamentación en evaluación de la conformidad, las autoridades de educación y las autoridades del gobierno con responsabilidades en compras públicas.
- Este caso incluiría la participación de las PyMEs, y se refiere a un sector con una base de fabricación en Uruguay y Paraguay

Muebles escolares

- Cual es el problema a ser resuelto? Muebles escolares? sillas y mesas? Equipos para escuelas? Equipos para ambientes escolares?
- Enfoque mas amplio, como en el caso europeo con la Directiva Seguridad General de los Productos ?
- Evaluación de riesgos
- Evaluación del impacto de la reglamentación
- Participación de las partes interesadas
- Costos de la implementación de la reglamentación y de la eventual asimetría de distribución de esos costos
- Disponibilidad de la infraestructura tecnológica necesaria.

Muchas gracias!