

Grupo de las Medidas Ambientales
y el Comercio Internacional

PUNTO 3 DEL ORDEN DEL DIA: PRESCRIPCIONES
EN MATERIA DE EMBALAJE Y ETIQUETADO

Nota de la Secretaría

1. La presente nota se ha elaborado para atender a la solicitud hecha por el Grupo en la reunión de los días 6 y 7 de mayo de 1993 de que la Secretaría preparase un documento en el que se abordaran en general los efectos comerciales y los problemas que podrían derivarse de las prescripciones en materia de etiquetado. La nota se basa en las deliberaciones del Grupo, en comunicaciones presentadas por algunas delegaciones sobre la experiencia de sus países en materia de prescripciones de etiquetado, en el documento del GATT TRE/W/3 y en información procedente de otras fuentes.

Prescripciones en materia de etiquetado

2. Por lo general, pueden distinguirse tres tipos de prescripciones en materia de etiquetado ambiental: los programas de etiquetado ecológico, que basan la concesión de una etiqueta en el análisis del ciclo de vida de un producto; el etiquetado que resalta un aspecto concreto de un producto como, por ejemplo, su carácter biodegradable; y el etiquetado negativo, que indica los peligros o propiedades nocivas de un producto. Si bien los tres tipos pueden tener efectos comerciales, el tercero difiere de los dos primeros porque influye en la entrada en el mercado del producto, y no en el atractivo comercial de productos que ya están a la venta. El etiquetado negativo suele ser obligatorio al referirse casi siempre a cuestiones de salud o de seguridad. A este respecto, se le puede considerar un reglamento técnico tal y como se define el término en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

3. Los tipos primero y segundo de prescripciones en materia de etiquetado suelen ser voluntarios y sirven para realzar el atractivo comercial de un pequeño porcentaje de mercancías que ya están en el mercado al recompensar sus características favorables al medio ambiente. Por lo general, estos programas tienen por finalidad lograr los cuatro objetivos siguientes:

- mejorar las ventas o la imagen de un producto etiquetado;
- despertar la conciencia de los consumidores;
- proporcionar información exacta y oportuna a los consumidores para que actúen con conocimiento de causa; e

- inducir a los fabricantes a que respondan del impacto que tienen sus productos sobre el medio ambiente.

4. Mientras que el segundo tipo de prescripciones en materia de etiquetado se centra en un aspecto del producto, el primero, que es lo que generalmente se entiende por etiquetado ecológico, supone una evaluación general del impacto ambiental que tiene un producto durante su ciclo de vida, esto es, durante su producción (comprendida la utilización de materias primas), distribución, consumo y eliminación. La presente nota se centrará en este tipo de etiquetado ecológico. Ahora bien, muchos de los efectos comerciales que se atribuyen a este tipo de etiquetado podrían aplicarse también al que resalta un aspecto concreto.

Etiquetado ecológico

5. Al examinar los efectos comerciales de los programas de etiquetado ecológico, debe recordarse que el objetivo principal que persiguen dichos programas es distinguir a determinadas marcas de productos que tienen un impacto ambiental mucho menos adverso que otras dentro de su categoría de productos. El etiquetado ecológico sólo puede ser eficaz si se acepta y utiliza como un instrumento de comercialización para aumentar las ventas o mejorar la imagen del producto o de la empresa, lo que a su vez depende de la mayor conciencia del consumidor de que unos productos son mejores o peores para el medio ambiente que otros. A este respecto, los programas de etiquetado ecológico diferencian a propósito los productos, pues sólo de esa forma pueden indicar los "mejores" productos para el medio ambiente dentro de una categoría de productos.

EFFECTOS COMERCIALES: Según los datos de que se dispone, actualmente las transacciones de mercancías con etiqueta ecológica son escasas pues éstas apenas representan un pequeño porcentaje de las mercancías que ya estén en el mercado. Además, el carácter voluntario de los actuales programas de etiquetado ecológico reduce el efecto comercial al no poder obtener la etiqueta, y no imposibilita el acceso al mercado. Así pues, en la medida en que la etiqueta influye en la conducta del consumidor, los productos sin etiquetar se hallarían en situación de desventaja.

No obstante, como los programas de etiquetado ecológico son cada vez más populares, pueden producirse efectos comerciales no inherentes a la finalidad ambiental de los programas, sobre todo por lo que respecta a los pequeños proveedores extranjeros y a los de los países en desarrollo. Actualmente el etiquetado ecológico no parece que tenga repercusiones importantes en las exportaciones de los países en desarrollo, ya que sólo afecta a unos cuantos productos de interés para la exportación. No obstante, se está investigando la posibilidad de aplicar o extender los programas de etiquetado

ecológico a productos que los países en desarrollo tienen interés en exportar, como los textiles, las prendas de vestir y el calzado.¹

Procedimientos de los programas de etiquetado ecológico

6. Todos los programas de etiquetado ecológico suelen funcionar de forma similar, por lo que en general pueden distinguirse tres etapas. La primera es la elección de una categoría de productos, normalmente por un comité integrado por un amplio abanico de representantes de, por ejemplo, la Administración pública, el mundo de la ciencia, las comunidades ecológicas, religiosas y de los consumidores, los sindicatos y la industria. En esta etapa se analizan también las repercusiones ambientales de los productos comprendidos en la categoría para determinar en qué aspectos se han de basar los criterios. La segunda etapa consiste en determinar los criterios y los niveles límites que habrán de respetar los productos para obtener la etiqueta. Dicha labor suele correr a cargo de otro comité, de carácter más técnico, que normalmente somete los criterios propuestos al examen y aprobación definitiva del primer comité. La tercera etapa, por último, abarca la investigación, la concesión de licencias y la supervisión por los responsables del programa.

7. Cualquiera puede proponer al comité una categoría de productos para que evalúe su viabilidad en cuanto categoría en la que determinados productos pueden diferenciarse por sus características ecológicas.

EFFECTOS COMERCIALES: Si bien en los programas de etiquetado ecológico cualquiera puede proponer al comité que considere la elección de una categoría de productos, la mayoría de las propuestas proceden en realidad del sector de la producción. Aunque no suele indicarse, se supone que las empresas extranjeras pueden proponer también categorías. No obstante, a menos que dichas empresas desarrollen su actividad en el país que tiene el programa de etiquetado ecológico, diversas dificultades administrativas, financieras o de procedimiento pueden obstaculizar o anular su capacidad de proponer categorías de productos en las que tienen interés e impedir en consecuencia que obtengan los beneficios correspondientes.

¹"Green Consumerism, Eco-labelling and Trade", proyecto de documento de debate preparado por Veena Jha para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, pág. 20, párr. 34. Para más información véase también Veena Jha, Rene Vossenaar y Simonetta Zarrilli, "Eco-labelling and International Trade, Preliminary Information from Seven Systems", Ginebra, mayo de 1993. Proyecto de documento de debate preparado para el subgrupo de etiquetado ecológico del Grupo Consultivo Estratégico de Medio Ambiente de la ISO/CEI, Toronto, 27 y 28 de mayo de 1993. Aunque los autores forman parte de la secretaría de la UNCTAD, las opiniones recogidas en el documento no reflejan necesariamente las de esta organización.

8. Una vez que el comité elige una categoría de productos por considerarla viable, se evalúa el tipo y el grado de daño ambiental causado por los productos de la categoría. Dicha evaluación se realiza, en teoría, a todo lo largo del ciclo de vida del producto y debe determinar cualitativamente las principales repercusiones ambientales en el curso del ciclo.

EFFECTOS COMERCIALES: Si se realiza de forma exhaustiva, el análisis del ciclo de vida podría tener consecuencias comerciales pues es posible que los productos extranjeros utilicen diferentes procesos y métodos de producción. Los países en desarrollo, en especial, pueden hallarse en situación de desventaja por utilizar procesos y métodos de producción que se consideran no racionales desde el punto de vista ecológico. La determinación de si un proceso o método de producción es o no ecológicamente racional es probablemente una cuestión de definición y podrá estar influida por los métodos que se utilizan en el país.² De igual modo, dicha determinación podría conllevar también una imposición de los valores y normas nacionales a los países exportadores, tema éste que ha sido objeto de debate en el Grupo al analizar la cuestión de la "extraterritorialidad".

El análisis del ciclo de vida puede tener también consecuencias sobre los países que exportan productos básicos y materias primas. Los países en desarrollo son de nuevo especialmente vulnerables, puesto que el grueso de sus exportaciones suele estar constituido por tales tipos de productos. Un programa de etiquetado ecológico, en el que al evaluarse una categoría de productos se indique que el contenido en materia prima es el elemento esencial desde el punto de vista ambiental en el ciclo de vida del producto que deberá servir de base para establecer los criterios y límites (véase *infra*), puede tener efectos comerciales para los países que exportan dicha materia prima.

9. Ahora bien, resulta muy difícil evaluar y comparar diferentes tipos de efectos ambientales para determinar la repercusión neta que tiene sobre el medio ambiente un producto a todo lo largo de su vida, y además la mayoría de los países apenas tienen experiencia en este terreno. Así pues, en la práctica, al evaluar la repercusión ambiental de los productos incluidos dentro de una categoría, en lugar de hacerlo a todo lo largo del ciclo de vida, sólo se contemplan unos cuantos aspectos concretos. Estos aspectos constituyen la base para la segunda etapa, a saber, el establecimiento de los criterios que debe satisfacer el producto para obtener la etiqueta.

10. Estos criterios son por lo general el aspecto más importante de los programas de etiquetado, y suelen expresarse en forma de una norma de rendimiento o de una cantidad límite (por ejemplo, un valor numérico con respecto a las emisiones, el uso de energía o el contenido de un

²Jha, Vossenaar y Zarrilli, pág. 12.

producto). El número y el tipo de los criterios correspondientes a cada categoría de productos depende en gran medida de la variación de los productos y de dónde, cuándo y cómo éstos repercuten en el medio ambiente.

11. Un elemento importante es el nivel límite de los criterios al que un producto puede recibir la etiqueta. Y es importante porque las etiquetas deben estimular no sólo la competencia entre los fabricantes para conseguirlas, sino también la confianza del público. En general, sólo una pequeña parte del mercado logra alcanzar límites altos. En algunos programas se establece como objetivo en un primer momento la concesión de la etiqueta a un determinado porcentaje del mercado. El límite puede elevarse posteriormente una vez que una parte mayor del mercado puede obtener la etiqueta.

EFFECTOS COMERCIALES: Los tipos de criterios y los límites elegidos para conceder la etiqueta pueden tener repercusiones en el comercio. En la práctica, ninguno de los actuales programas de etiquetado ecológico utiliza criterios diferentes para productos de origen distinto. Ahora bien, las prescripciones que resultan demasiado costosas o difíciles de aplicar para las empresas extranjeras pueden dar lugar a obstáculos comerciales. Por ejemplo, algunos programas de etiquetado ecológico tienen por objeto mantener un mismo precio para los productos etiquetados y los no etiquetados; el aumento de la cuota de mercado de los productos etiquetados compensaría cualquier aumento de los costos en que haya habido que incurrir para obtener la etiqueta ecológica. En algunos países el costo que entrañan las prescripciones puede ser más difícil de absorber en particular para los pequeños proveedores, lo que repercute de forma negativa en la competitividad de sus exportaciones.

En tales casos es dudoso que la discriminación resulte beneficiosa para el medio ambiente; las empresas extranjeras no siempre son reacias a fabricar productos más adecuados desde el punto de vista ambiental, sino que simplemente no pueden hacerlo o carecen de capital o conocimientos tecnológicos suficientes. Peor suerte corren, tanto desde la perspectiva ambiental como de la comercial, los proveedores extranjeros que no conocen los programas ni los detalles de sus criterios; en ese caso la discriminación contra los productos extranjeros no reflejaría ningún tipo de consideraciones ambientales, sino una falta de transparencia o deficiencias estructurales o administrativas del sistema comercial. En realidad, el producto extranjero podría ser ambientalmente más adecuado que su sustitutivo etiquetado de fabricación nacional.

Los criterios concebidos para favorecer los productos nacionales o que prescriben que se utilicen sólo determinados materiales o procesos intermedios en la fabricación del producto, en especial los sometidos a derechos de propiedad intelectual de la industria

³ Ibid, pág. 12.

nacional, producirían también efectos comerciales. Una forma de impedir ese uso indebido de los programas de etiquetado es procurar que participen en el proceso de establecimiento de los criterios y límites los países que tienen un interés comercial real en la categoría de productos de que se trate.

12. La tercera etapa consiste en la investigación de un producto concreto presentado por una empresa con respecto a la obtención de una etiqueta, la posible concesión de una licencia y la supervisión. La investigación supone, por lo general, la prueba del producto y el examen de la documentación presentada con la ayuda de organizaciones especializadas en la realización de pruebas. En algunos programas bastará presentar los resultados de las pruebas hechas por una organización competente reconocida por el órgano responsable del etiquetado.

13. Una vez que se han satisfecho todas las prescripciones recogidas en los criterios, se firma un contrato entre el órgano responsable del etiquetado y la empresa para la concesión de una licencia de utilización de la etiqueta ecológica. Como los criterios deben actualizarse periódicamente para que reflejen las modificaciones tecnológicas y los cambios registrados en el mercado, el plazo de validez de la licencia se limita a un período determinado, por lo general de dos a tres años. En muchos programas se exige a los concesionarios de las licencias que presenten certificados periódicos en los que acrediten su continua observancia de los criterios.

EFFECTOS COMERCIALES: Esta etapa puede también dar lugar a obstáculos comerciales de carácter administrativo. Por lo que respecta a la investigación y la supervisión, algunos programas de etiquetado ecológico prescriben la realización de inspecciones de fábricas que podrían resultar difíciles si la fábrica está en un país extranjero. A los proveedores extranjeros pueden plantearseles problemas si creen que tienen que revelar información comercial de carácter confidencial para poder acceder al programa de etiquetado. También pueden tener dificultades para disponer la realización de pruebas de sus productos que resulten aceptables para los órganos competentes en materia de etiquetado. El costo de tales pruebas puede afectar igualmente a la posición competitiva en el mercado, sobre todo en el caso de los pequeños proveedores extranjeros, que podrían considerar que el costo es demasiado elevado en relación con su volumen de ventas en ese mercado.

Además, los programas de etiquetado ecológico suelen cobrar unos derechos por la solicitud, el contrato anual y, en algunos casos, la publicidad de la etiqueta. Los derechos varían según el programa y se basan, por lo general, en el precio unitario o en el volumen anual de ventas del producto etiquetado. No obstante, podrían resultar también demasiado gravosos para los pequeños proveedores extranjeros, al igual que el costo de tener que presentar continuamente certificados que acreditan el cumplimiento de las prescripciones.

Otra cuestión guarda relación con la utilización de una etiqueta extranjera en un mercado nacional. Es lógico suponer que, si se concede una etiqueta a un producto según criterios fiables en su país de origen, debería autorizarse que dicho producto se exporte y venda en un mercado extranjero con la etiqueta. No obstante, puede que la etiqueta no surta efecto alguno; es posible que los consumidores no entiendan lo que significa una etiqueta ecológica extranjera y no reaccionen ante ella, o incluso pueden sentirse confusos o ignorarla, sobre todo si el órgano nacional competente concede una etiqueta ecológica al mismo producto. Ello puede ir en detrimento de los objetivos ambientales que persigue el programa. Asimismo cabe que aumente los costos de los proveedores extranjeros o que les plantee otras dificultades si tienen que satisfacer las múltiples prescripciones diferentes en materia de etiquetado que rigen en los diferentes mercados a que abastecen.

Conclusión

14. Será útil revisar y analizar los efectos comerciales y los problemas que se han indicado más arriba a medida que la Secretaría reciba más información de las delegaciones sobre la experiencia de sus respectivos países en materia de prescripciones de etiquetado.
15. Muchos de los efectos comerciales señalados son la consecuencia de posibles deficiencias administrativas del sistema comercial internacional. La respuesta inmediata que habría que dar al respecto es aumentar la transparencia de los programas de etiquetado ecológico, esto es, la información sobre las categorías de productos comprendidas y los criterios y límites que se les aplican. Ello no sería difícil de conseguir con respecto a los programas patrocinados por el Estado o en los que éste participa de forma activa. En los debates celebrados en el Grupo se señalaron que algunos programas de etiquetado, particularmente los surgidos del sector privado o con la participación estatal, que constituían una posible laguna en las medidas adoptadas actualmente por el GATT en materia de transparencia.
16. Otra posible respuesta consistiría en asignar una mayor responsabilidad al público y en inducir a los países que tienen importantes intereses comerciales en las categorías de productos en cuestión a que participen en el proceso de establecimiento de criterios y límites.
17. La armonización de los programas de etiquetado ecológico puede constituir también una posible respuesta a los efectos comerciales señalados y es probable que se tienda a ella en el futuro. La Organización Internacional de Normalización trata en la actualidad de crear normas internacionales de carácter voluntario relativas a los términos y definiciones, símbolos de etiquetado, metodologías de comprobaciones y verificaciones, y publicidad en materia de etiquetado ecológico.
18. Podría también preverse la armonización de las categorías de productos, los productos concretos y los criterios. La certificación y el

etiquetado podrían efectuarse en el país. No obstante, por lo que respecta a los productos y criterios armonizados, quizá resulte difícil tener en cuenta las diferentes características nacionales de los mercados y los problemas ambientales, lo que podría provocar una disminución global de las normas. Por otro lado, ese método puede requerir una pesada burocracia.

19. Otro sistema de armonización podría consistir en un reconocimiento mutuo de las etiquetas, basado en la reciprocidad. Un país podría conceder automáticamente etiquetas a productos que hayan reunido los requisitos para obtener una etiqueta en otro país, y viceversa. El problema que plantea este método es que los criterios de los dos países deben ser muy similares. La etiqueta debe concederse a productos con unas características ecológicas superiores a las normales entre productos similares. Dada la relatividad de esta comparación, los criterios tendrían que tener en cuenta las diversas circunstancias particulares de los mercados nacionales, tales como las diferentes prescripciones relativas a los productos, que pueden diferir según las prioridades ambientales de los países. En el párrafo 29 del documento TRE/W/3/Add.2 (página 7) figura un ejemplo de un programa de etiquetado basado en este enfoque.