

Grupo de las Medidas Ambientales
y Comercio Internacional

PUNTO 3 DEL ORDEN DEL DIA: EFECTOS COMERCIALES DE LAS NUEVAS
PRESCRIPCIONES EN MATERIA DE EMBALAJE Y ETIQUETADO
ENCAMINADAS A PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE

Prescripciones en materia de embalaje

Nota de la Secretaría

1. La presente Nota se presenta atendiendo a solicitudes formuladas en la reunión del Grupo de los días 4 y 5 de febrero de 1993 de que la Secretaría preparara un documento en el que se abordaran genéricamente los efectos y las preocupaciones comerciales que podrían derivarse de nuevas formas de prescripciones en materia de embalaje. 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 embalaje, y en materiales procedentes de otras fuentes.

I. Objetivos de las prescripciones en materia de embalaje

2. Las prescripciones y reglamentos en materia de embalaje han respondido tradicionalmente a consideraciones relacionadas con la salud pública y la seguridad. Sus objetivos han sido, entre otros, evitar la contaminación del embalaje durante su fabricación para que no afectara negativamente a la calidad del producto envasado, impedir que los materiales tóxicos o peligrosos componentes del embalaje pasaran al producto envasado (consideración particularmente importante en el caso de los productos alimenticios), y garantizar la adecuación del embalaje a las necesidades concretas planteadas por cada producto (por ejemplo, tapones a prueba de niños en los envases de productos químicos y farmacéuticos).

3. Los principales objetivos de las nuevas formas de prescripciones en materia de embalaje encaminadas a proteger el medio ambiente son los siguientes:

- i) en primer lugar, reducir la cantidad de material de embalaje que se incorpora a la corriente de desechos, en particular a la que ha de incinerarse o depositarse en vertederos. Los desechos de embalajes se consideran un problema acuciante en un número cada vez mayor de países en los que se ha agotado o se está agotando la capacidad de los medios tradicionales de eliminación de desechos; y
- ii) reducir la intensidad de utilización de recursos en la fabricación de los embalajes, tanto por los materiales que los componen

(por ejemplo, no deben contener materiales que afecten al medio ambiente, como gases propulsores que contengan CFC, y deben basarse en la medida de lo posible en productos reciclados, como papel), como por los métodos utilizados para producirlos (por ejemplo, espumación con gases que contengan CFC, o procesos que requieran utilización intensiva de energía, agua o aire). Ese aspecto se considera importante en el contexto de la búsqueda de soluciones a largo plazo al problema de los desechos, basados en la reducción y la modificación de los materiales utilizados para el embalaje en el lugar de origen, así como a la luz de la necesidad general de gestionar más eficientemente la utilización de los recursos naturales agotables.

4. La jerarquía de los objetivos de las políticas en materia de embalaje no es la misma en todas partes, pero, en términos generales, parece consistir en lo siguiente: primero, reducir, en segundo lugar, recuperar, reutilizar y reciclar, y, por último, incinerar y depositar en vertederos.

5. El análisis del ciclo de vida se está utilizando cada vez más a nivel nacional para definir las características más adecuadas de los embalajes y formular en consecuencia las prescripciones y los reglamentos. El análisis del ciclo de vida es un procedimiento complejo. Para establecer directrices de política claras, han de asignarse coeficientes de ponderación a las diferentes características del embalaje, como los materiales que lo componen, los métodos utilizados en su fabricación y las formas de eliminar sus desechos. Los criterios pertinentes en la fase de producción pueden no coincidir con los aplicables a la eliminación de desechos (por ejemplo, algunos materiales que requieren utilización intensiva de energía, como el vidrio o el aluminio, pueden considerarse más idóneos desde el punto de vista de la reciclabilidad del envase).

6. En la actualidad no parece existir un grado apreciable de consenso sobre los respectivos índices de ponderación. Por consiguiente, una característica de las nuevas formas de prescripciones en materia de embalaje es que difieren, por lo menos en sus detalles, de un país a otro. De ahí que se haya sugerido, en particular desde la industria privada y en un contexto regional, la necesidad de promover la armonización internacional, que podría contribuir a reducir las distorsiones y las restricciones a la competencia.

7. Por último, conviene señalar que las nuevas formas de prescripciones en materia de embalaje tratan a los embalajes como productos separados, independientes de su contenido.

II. Los instrumentos de política y sus posibles efectos sobre el comercio

8. Dada la importancia otorgada al problema de la eliminación de los desechos de embalaje, las nuevas formas de prescripciones en materia de embalaje tienden a centrarse en el momento en que éste se convierte en desecho. En general, eso no ocurre cuando el producto embalado cruza una frontera nacional, sino cuando ha alcanzado el punto de consumo intermedio o final, en el mercado del país de destino.

9. Los embalajes pueden clasificarse en tres categorías: embalaje de venta o primario, que llega hasta el consumidor o usuario final del producto; embalaje colectivo o secundario, del que el distribuidor saca el producto en el punto de venta; y embalaje de transporte o terciario, que facilita el transporte y la manipulación del producto en grandes cantidades.

10. Teniendo en cuenta que los proveedores extranjeros suelen encontrarse a mayor distancia de los mercados, necesitan utilizar cantidades mayores de embalaje de transporte o terciario que sus competidores nacionales. Al margen de esa consideración, no parece haber razones para pensar que las necesidades en materia de embalajes de los proveedores extranjeros difieren sensiblemente de las de los proveedores nacionales.

11. Sin embargo, los proveedores extranjeros pueden tener que hacer frente a costos más elevados o a otras dificultades cuando: i) tienen que cumplir diferentes prescripciones en materia de etiquetado en los diversos mercados que abastecen. Las prescripciones pueden diferir considerablemente en aspectos tales como las especificaciones de los materiales componentes, los objetivos de recuperación, reutilización y reciclado y las características de los sistemas de recuperación o devolución; ii) no disponen de suficiente información sobre las prescripciones que han de cumplirse en un mercado determinado; y iii) los plazos establecidos para el cumplimiento de las nuevas prescripciones es muy corto, aunque conviene señalar que, en general, en los nuevos programas aplicados a los embalajes se suelen prever períodos transitorios para que los productores tengan tiempo de adaptarse a los nuevos requisitos.

12. También pueden afectar al comercio el tipo concreto de prescripciones en materia de embalaje que se escojan, la forma en que se formulen y las modalidades concretas de su aplicación. Los desechos de embalajes procedentes del consumo de productos importados no suelen representar en ningún país el grueso de ese tipo de desechos; por consiguiente, las prescripciones en materia de embalaje tienden a escogerse y formularse con la vista puesta en las formas más corrientes de desechos de embalaje de origen nacional y en las instalaciones y prioridades internas de eliminación de desechos.

13. Con el fin de reducir la cantidad y controlar la calidad de los embalajes, pueden imponerse restricciones a la utilización o venta de embalajes hechos de determinados materiales. Por ejemplo, puede prohibirse la utilización de latas de aluminio, botellas de plástico o cajas de madera. En la medida en que los proveedores extranjeros, por razones de dotación nacional de recursos, capacidad tecnológica o costos de producción o de transporte, utilicen habitualmente o de preferencia esos materiales, su competitividad se verá afectada por la prohibición.

14. Aunque no se imponga una prohibición total, puede restringirse la proporción de algunos tipos de embalaje en el mercado interno (por ejemplo, pueden limitarse los envases desechables para bebidas a un porcentaje

determinado del total de los envases para bebidas que puede comercializarse, con el fin de promover el uso de envases retornables y reutilizables). Esa disposición limita las opciones de los proveedores extranjeros, que pueden encontrar dificultades por ejemplo, para participar en la distribución del contingente de envases no sujeto a restricción.

15. Las prescripciones en materia de recuperación, reutilización o reciclaje de los desechos de embalaje pueden suponer una carga mayor para los proveedores extranjeros que para los nacionales. La recuperación de los desechos de embalaje y su reexportación al país de origen no suelen ser una opción comercialmente viable, y las diferencias de dimensiones, diseño y tecnología pueden impedir la reutilización local de esos desechos. Por consiguiente, lo más probable es que los proveedores extranjeros tengan que encomendar la recuperación y eliminación de los desechos a sus distribuidores locales o a servicios independientes locales de eliminación de desechos. Eso puede colocarlos en una situación de desventaja, ya sea porque generan mayores cantidades de desechos de embalaje de transporte que sus competidores nacionales, porque sus distribuidores locales no están dispuestos a facilitar servicios de eliminación de desechos (especialmente si los suministradores nacionales no los necesitan porque eliminan sus propios desechos), o porque el acceso a servicios locales de eliminación de desechos les plantea mayores dificultades y/o les impone costos más elevados.

16. Las dificultades para acceder a servicios locales de eliminación de desechos pueden surgir por diversas causas. En primer lugar, en el comercio internacional se utiliza una gran variedad de embalajes de exportación no estandarizados, y para algunos de ellos resulta muy difícil encontrar en el lugar de destino final los servicios necesarios de recogida, selección y reciclaje. Esos servicios suelen establecerse de conformidad con las normas nacionales y atendiendo a las prácticas y preferencias de los productores y consumidores nacionales. Por ejemplo, puede ocurrir que los materiales de embalaje de madera, asequibles y de uso corriente en muchos países en desarrollo, sean infrecuentes en sus mercados de exportación y se desaliente su uso para promover el de plásticos, papel ondulado o cartón. Si no pueden obtener permiso para utilizar una etiqueta (por ejemplo, con un signo de "flecha circular") que indique a los distribuidores y consumidores que el embalaje será recuperado, los proveedores extranjeros pueden encontrarse en una situación de considerable desventaja para la comercialización de sus productos.

17. En segundo lugar, aun cuando existan los servicios locales necesarios, su utilización puede entrañar condiciones cuyo cumplimiento resulte más difícil para los proveedores extranjeros. Los programas de recogida, selección y reutilización o reciclaje, tanto si son servicios públicos como si se confían a entidades privadas, suelen presentar las siguientes características: aceptan sólo determinados tipos de desechos de embalaje (puede ocurrir que los demás tipos estén prohibidos, o que su eliminación siga siendo responsabilidad de los proveedores, o que se cobren por ella tarifas prohibitivas); por el acceso al programa se paga un precio, que suele

entrañar el derecho a colocar sobre el embalaje una etiqueta que indica que será aceptado en el programa; además, la aceptación se condiciona al examen y a la aprobación de muestras.

18. Entre los problemas concretos que pueden plantearse para los proveedores extranjeros destacan los siguientes:

- i) para los pequeños proveedores, los costos de participación en esos programas (gastos de inscripción y tarifas, más los costos de producción adicionales necesarios para adaptar los embalajes a los requisitos del programa) pueden resultar demasiado elevados en relación con sus ventas totales en el mercado en cuestión;
- ii) para los proveedores extranjeros, que, por las distancias de transporte, utilizan más materiales de embalaje por unidad de producto que los productores nacionales, los programas pueden resultar más costosos, ya que las tarifas dependen generalmente del volumen o del peso de los embalajes;
- iii) las industrias de producción de embalajes de las que dependen los proveedores extranjeros pueden verse en la imposibilidad de cumplir las normas establecidas por los programas. Por ejemplo, puede resultar difícil para los proveedores extranjeros cumplir el requisito de que los embalajes estén hechos en su totalidad o en parte con materiales reciclados. También puede ocurrir que sólo se acepten en los programas tipos de embalajes de plástico o de metal que utilizan habitualmente los proveedores nacionales pero que no resultan asequibles para los proveedores extranjeros;
- iv) un requisito para la aceptación en los programas puede ser la identificación de los materiales del embalaje por medio de un código de barras. Puesto que esos códigos suelen variar de un país a otro, resulta a veces difícil y costoso para los proveedores extranjeros aplicar en cada caso el código de barras adecuado;
- v) los proveedores extranjeros pueden encontrar mayores dificultades para someter sus embalajes al proceso de evaluación y certificación y para conseguir su aceptación en el programa, en particular cuando los procedimientos de certificación exigen la inspección in situ de las instalaciones de producción y envasado;
- vi) para el acceso a ciertos programas de etiquetado se exige que se revele determinada información comercial que algunos proveedores pueden considerar confidencial;
- vii) en general, los programas de eliminación de desechos de embalaje no contienen disposiciones concretas para los desechos de embalaje de proveedores de países en desarrollo, que representan probablemente el grueso de los tipos de embalajes no estandarizados que llegan al mercado.

19. Una proporción importante de los embalajes, en particular de los de exportación, no se recuperan, reutilizan ni reciclan en su lugar de destino final. Para reducir al mínimo la necesidad de eliminación final de esos desechos, se imponen a veces, con fines disuasivos, precios muy elevados por la incineración o el depósito en vertederos. Esos precios suponen una carga más onerosa para los proveedores extranjeros cuando sus embalajes son de tipos no estandarizados que no pueden eliminarse por otros medios.

III. Observaciones finales

20. Puede ser útil examinar los efectos y dificultades comerciales esbozados, que podrán revisarse a medida que las delegaciones faciliten a la Secretaría más información sobre la experiencia de sus respectivos países en materia de prescripciones de embalaje.

21. Algunos efectos y dificultades comerciales parecen derivar principalmente de diferencias de la ventaja comparativa. Es el caso, por ejemplo, de los proveedores extranjeros que se enfrentan a costos más elevados que los de los proveedores nacionales porque necesitan utilizar y eliminar cantidades mayores de embalaje de transporte. Los efectos comerciales son de la misma naturaleza que los resultantes del hecho de que los proveedores extranjeros han de pagar costos de transporte más elevados para llevar sus productos al mercado.

22. La diversidad de prescripciones y reglamentos en materia de embalaje parece explicarse en gran medida por las diferencias entre países en la dotación de materiales para la fabricación de embalajes y de sistemas de eliminación de desechos, así como en las preferencias de productores y consumidores. Teniendo en cuenta que los embalajes de los productos importados no suelen constituir el grueso de los desechos de embalaje de cada país, que las prioridades de los distintos países en materia de eliminación de desechos de embalaje no suelen coincidir, y que por lo general no resulta económico establecer programas para la eliminación de todas las formas no estandarizadas de desechos de embalaje, es quizás inevitable que los proveedores extranjeros se encuentren en una situación de cierta desventaja. La armonización internacional de los embalajes y de los servicios de eliminación puede contribuir a reducir esa desventaja, pero difícilmente la suprimirá por completo; por otra parte, esa nivelación ni siquiera es deseable, si la desventaja responde a diferencias de la dotación de factores y de las condiciones ambientales entre unos países y otros.

23. Las principales medidas que se pueden adoptar para contribuir a reducir los efectos innecesarios sobre el comercio derivados de las diferencias de las prescripciones nacionales en materia de embalaje son las siguientes: i) procurar la mayor transparencia posible, y ii) velar por que los proveedores extranjeros reciban el mismo trato que los nacionales en lo que se refiere al acceso a programas locales de utilización y eliminación de embalajes y a los requisitos conexos de prueba, certificación y etiquetado.