

ETIQUETADO ECOLÓGICO: MARCO DE REFERENCIA Y PROBLEMAS

Comunicación de los Estados Unidos

- I. MARCO ECONÓMICO Y AMBIENTAL: ¿POR QUÉ PONER ETIQUETAS?
  - A. Perspectiva ambiental
    1. Ventajas
      - a) Proporciona información sobre las externalidades ambientales.
        - Los consumidores, con sus decisiones de compra, expresan preferencias que pueden influir en el grado de internalización de las externalidades.
        - Con una información precisa se fomentan pautas de producción y de consumo más inocuas para el medio ambiente.
        - El mercado refuerza así la labor de internalización de los costos ambientales.
      - b) Estimula el interés por la ecología.
    2. Desventajas y problemas
      - a) ¿Pueden tender las normas basadas en la tecnología a desalentar la innovación? (esto no es privativo del etiquetado ecológico).
        - Se sostiene, no obstante, que en determinadas circunstancias las normas de etiquetado ecológico pueden servir de catalizador para el desarrollo tecnológico.
      - b) ¿Cómo pueden los sistemas de etiquetado ecológico, que implican juicios de preferencia o inocuidad con respecto al medio ambiente, diseñarse de manera que pongan de manifiesto el peso relativo de los diferentes efectos ambientales?
      - c) ¿Deberán los sistemas de etiquetado ecológico hacerse eco de la diversidad de prioridades y de situaciones ambientales locales? ¿Cómo lo harán?
      - d) ¿No podría la proliferación de sistemas de etiquetado ecológico restarles credibilidad y, por ende, eficacia?

B. Perspectiva económica

1. Ventajas

- a) Importancia de la información para el funcionamiento del mercado.
  - La falta de información o la información falsa o engañosa sobre las mercancías objeto de comercio puede dar lugar a una asignación ineficaz de los recursos y a la pérdida de bienestar.
  - Así pues, el funcionamiento del mercado basado en decisiones adoptadas con una información que adolezca de graves deficiencias puede no ser óptimo.
- b) Instrumento de política basado en el mercado, permite a los consumidores expresar directamente preferencias en relación con el medio ambiente.

2. Desventajas y problemas

- a) ¿Pueden captar los consumidores el significado de las etiquetas (campañas informativas y de educación)?
- b) ¿Contribuiría la proliferación de etiquetas ecológicas a una mayor segmentación del mercado, con la consiguiente reducción de las economías de escala?
- c) ¿Refleja la etiqueta criterios objetivos en cuanto a las preferencias de los consumidores y proporciona medios para evaluar con objetividad la conformidad de los productos o productores con esos criterios?

C. Perspectiva empresarial

1. Ventajas

- a) Instrumento de gestión: el análisis y la mejora de los productos o procesos por parte de los productores puede estimular el progreso tecnológico, reducir la contaminación y ahorrar dinero.
- b) Instrumento para estimular las ventas: saca partido del consumo inspirado en principios ecológicos.
- c) Oportunidad empresarial: las empresas de certificación llenan un vacío de información sobre el mercado.

2. Desventajas y problemas

- a) ¿Hasta qué punto los costos que entraña el cumplimiento de los diferentes planes de etiquetado ecológico inhiben la participación de las empresas, por razones de competencia, en ciertos mercados?
- b) ¿Qué actitud debería adoptarse ante posibles situaciones de conflicto entre los requisitos reglamentarios nacionales y los criterios extranjeros de etiquetado ecológico?
- c) ¿Cuáles son las posibilidades de que se erijan obstáculos encubiertos al comercio?

D. Perspectiva gubernamental

1. El etiquetado ecológico es una posible alternativa o medida complementaria para tratar los efectos y las externalidades ambientales.

- a) Analiza los aspectos ambientales y económicos a la hora de elegir entre instrumentos de política tales como:
- la prohibición de que se utilice el insumo x para producir la mercancía y;
  - la aplicación de un gravamen al insumo x utilizado por los productores de la mercancía y;
  - el diseño de la etiqueta de la mercancía y, con la indicación de que se ha utilizado el insumo x en el proceso de producción.

2. Los impactos y efectos ambientales existen independientemente de que se reflejen en las preferencias de los consumidores y de las empresas.

- a) El etiquetado ecológico depende del funcionamiento del mercado y no obliga a seguir una vía de acción ambiental directa.

3. Los gobiernos tal vez deseen controlar ciertos aspectos del etiquetado ecológico para promover una mejor calidad del medio ambiente.

- a) ¿Los criterios se formulan en términos absolutos o relativos? ¿Cuáles son las consecuencias ambientales y comerciales de una u otra opción?
- b) ¿Los criterios se establecen para hacer frente a problemas ambientales nacionales o mundiales?

4. Los gobiernos de países cuyas empresas consideran que los sistemas de etiquetado ecológico las afectan injustamente pueden ver en éstos formas de proteccionismo encubierto, con las consiguientes fricciones comerciales.

5. ¿Qué problemas de credibilidad ambiental, política en materia de competencia y protección al consumidor plantea la utilización de declaraciones ambientales por parte de los fabricantes?

- a) Estudio de caso: Directrices conjuntas de la Comisión Federal de Comercio y de la Agencia de Protección del Medio Ambiente.

II. CALIDAD, UTILIDAD Y PERTINENCIA DE LA INFORMACIÓN SUMINISTRADA

A. Principio básico: la información completa sobre los efectos ambientales de los productos facilitará a los consumidores la adopción de decisiones

1. Sin embargo, actualmente existen deficiencias metodológicas fundamentales que dificultan la determinación objetiva del impacto ambiental total de los productos.

- a) Los sistemas de etiquetado ecológico que evalúan si un producto o proceso es preferible para el medio ambiente frente a otros tienen que sopesar diferentes efectos en el medio ambiente y suponen forzosamente hipótesis y juicios.

B. Diferentes tipos y propósitos de los programas de etiquetado ecológico

1. **Sello de aprobación:** indica que ciertos productos o servicios son, en conjunto, menos perjudiciales para el medio ambiente que otros productos o servicios similares con la misma función.
2. **Ficha informativa:** informa sobre la acción ambiental de un producto o empresa, clasificándola en categorías de impacto múltiple. Puede o no entrañar una tentativa explícita de proceder a la evaluación general de un producto o empresa frente a otros.
3. **Certificación específica de características:** convalida la veracidad de la declaración ambiental hecha por el fabricante, o certifica que un producto tiene ciertas características relacionadas con el medio ambiente.
4. **Divulgación de información:** información neutral que proporciona sobre un producto datos que el fabricante tal vez no hubiese dado a conocer; normalmente es obligatoria.
  - Las etiquetas de divulgación de información sobre múltiples cuestiones responden a una concepción similar a la de las etiquetas utilizadas en los Estados Unidos para dar información sobre nutrición.

Otra manera de considerar las diferencias entre sistemas es examinar si éstos se proponen únicamente suministrar información cuantificable sobre el producto o si pretenden emitir juicios sobre los méritos relativos de un producto frente a otros productos competidores.

C. Evaluación del ciclo de vida

1. Es fundamental para los programas que pretenden evaluar si un producto es inocuo o preferible en general para el medio ambiente.
  - a) Amplio acuerdo sobre la necesidad de un examen riguroso y científicamente justificable de todos los aspectos del ciclo de vida de un producto para facilitar un inventario fidedigno y completo de sus efectos ambientales.
  - b) Los fabricantes consideran que la evaluación del ciclo de vida es un instrumento interno muy útil para determinar los efectos de un proceso o método de producción de un producto determinado en relación con la energía y el medio ambiente.
2. Limitaciones actuales en la utilización e interpretación de la evaluación del ciclo de vida.
  - a) La evaluación del ciclo de vida aún no está suficientemente desarrollada como instrumento técnico para que se puedan hacer comparaciones específicas que promuevan un producto indicando que es mejor para el medio ambiente que otro.
    - Si bien se dispone de modelos aceptados para dichos inventarios internos de evaluación del ciclo de vida, no hay consenso internacional sobre un modelo aceptable en el cual se puedan basar las comparaciones entre empresas, procesos o productos, ni hay acuerdo sobre la función de la evaluación del ciclo de vida como instrumento de política oficial.
    - Ciertos países están decididos a utilizar la evaluación del ciclo de vida como base para regímenes de etiquetado ecológico y se está llevando a cabo una

importante labor para consolidar y mejorar la evaluación del ciclo de vida como instrumento de análisis.

- b) Teniendo en cuenta estos problemas metodológicos, es objeto de polémica la utilización de los resultados de la evaluación del ciclo de vida para formular criterios de etiquetado ecológico o para justificar declaraciones ambientales.
- Se insta a tener muy presente que para la evaluación del ciclo de vida se han de utilizar métodos científicos comprobados, evitar jerarquizaciones arbitrarias, evaluar las ventajas y desventajas relativas y las complejidades de los distintos parámetros ambientales y tratar adecuadamente las difíciles cuestiones que entraña la valoración de los recursos ambientales.
  - Las limitaciones de la utilización de la evaluación del ciclo de vida han puesto en duda si dicho método proporciona bases claras para juzgar la "inocuidad ambiental" en general. Habría que hacer otros análisis de esos métodos de evaluación.
  - Una utilización alternativa de la evaluación del ciclo de vida que puede ser menos problemática consistiría en identificar series específicas de impactos o sentar las bases para la divulgación de información sobre los múltiples efectos ambientales de un producto.

D. ¿A qué impacto ambiental se refiere la etiqueta ecológica?

1. Impacto ambiental local, regional o nacional.

- a) ¿En qué medida los criterios deben reflejar las prioridades y los recursos ambientales locales, regionales o nacionales y las preferencias de los consumidores?
- b) ¿Qué etapas del ciclo de vida de los productos son importantes (por ejemplo, producción, transporte, consumo, eliminación)?
- ¿Debe abordar la etiqueta ecológica cuestiones relativas a la producción de los productos importados?

2. Impacto ambiental tanto en el país que aplica el etiquetado ecológico como en el país de origen del producto.

- a) Cabe preguntar nuevamente, ¿qué etapas del ciclo de vida de los productos son importantes? ¿Hay diferencias en este sentido entre los productos nacionales y los importados?
- b) ¿En qué situación ambiental se basarán los criterios? Los criterios basados en prioridades y recursos nacionales ¿son aptos para ser aplicados a la producción en el extranjero, en particular si dichos criterios se refieren a procesos y métodos de producción?

3. Impactos ambientales transfronterizos, regionales o mundiales.

- a) ¿En qué medida deberán determinarse los criterios dentro de cada país o basarse en normas y/o acuerdos internacionales?

- b) ¿En qué medida la aplicación de criterios internacionales ampliamente aceptados influiría en la ineficacia de las etiquetas ecológicas para promover los resultados ambientales que se desean a nivel nacional?

4. ¿La etiqueta debe referirse al embalaje, al contenido o a ambos?

### III. CUESTIONES QUE SE PLANTEAN EN RELACIÓN CON EL COMERCIO

#### A. Alcance de las normas comerciales multilaterales

- 1. ¿En qué medida las disciplinas sobre OTC abarcan prescripciones sobre etiquetado ecológico?
  - a) Las normas sobre OTC, al parecer, se aplican menos estrictamente a las normas voluntarias.
  - b) ¿Hasta qué punto el etiquetado ecológico o las normas sobre OTC vigentes plantean cuestiones jurídicas y de política general acerca de la distinción entre programas de etiquetado ecológico "voluntarios" y "obligatorios"?
    - El grado de participación de la administración pública en el desarrollo o aplicación de un sistema de etiquetado ecológico ¿afecta a esa distinción entre lo voluntario y lo obligatorio?
  - c) ¿En qué medida los sistemas de etiquetado ecológico que utilizan etiquetas con sello de aprobación o evaluaciones generales del ciclo de vida y juicios acerca de productos "preferibles para el medio ambiente" tienen repercusiones comerciales diferentes de los sistemas que únicamente tienen como objetivo la divulgación de información.
  - d) Aún se debe demostrar el efecto práctico de las nuevas disciplinas sobre OTC de la Ronda Uruguay y del Código de buena conducta.

#### B. Discriminación

- 1. La finalidad del etiquetado ecológico es que los participantes en el mercado puedan discernir entre los productos al decidir sus compras.
- 2. Es importante evitar la discriminación entre los solicitantes nacionales y los solicitantes extranjeros de etiquetas ecológicas, así como entre los distintos solicitantes extranjeros. Cuestiones que se han de tener en cuenta:
  - a) ¿Se puede acceder sin dificultad a la formulación de criterios?
  - b) ¿Se otorga etiqueta a todos los productos que satisfacen los requisitos exigidos?
  - c) ¿Son los criterios neutrales y objetivos y guardan una relación válida con la protección ambiental?
  - d) ¿Sobre qué base, si la hay, se revisan los criterios?

3. Condiciones ambientales y preferencias que se reflejan en los criterios de etiquetado ecológico.
  - a) Los países tal vez deseen servirse de criterios de etiquetado ecológico para que sus condiciones y preferencias ambientales se reflejen en el mercado.
    - ¿Se basan los criterios en los recursos, preferencias y regímenes reglamentarios nacionales en la esfera del medio ambiente? ¿En qué medida son compatibles con las situaciones vigentes en otras esferas de producción y aplicables a ellas?
    - ¿Hasta qué punto deben tenerse en cuenta las normas similares o equivalentes que se aplican en otros países?
    - ¿Qué posibilidades tienen los intereses locales de "aprovechar" la elección de productos, criterios y niveles umbral en su propio beneficio?
4. Criterios centrados en las características físicas de los productos y/o en los procesos y métodos de producción.

- a) Diferencias considerables de puntos de vista.

C. Efectos comerciales desfavorables y transparencia

1. ¿Cuáles son los posibles obstáculos técnicos y administrativos?
  - a) Falta de transparencia en los procesos de selección de productos, formulación de criterios y establecimiento de umbrales.
  - b) Dificultad de los exportadores para obtener información sobre los sistemas; imposibilidad de comprensión de los criterios.
  - c) El procedimiento para obtener etiquetas o asegurar el cumplimiento podría plantear mayores dificultades a los productores extranjeros.
  - d) Fragmentación potencial del mercado debida a los distintos regímenes de etiquetado ecológico.
  - e) Diferencias en los costos y en el acceso a los mercados.
2. ¿Hasta qué punto es adecuada la armonización de los programas de etiquetado ecológico o el reconocimiento mutuo de programas nacionales dignos de crédito?
  - a) ¿Puede la armonización ser sensible a las necesidades nacionales y a las políticas de protección del medio ambiente locales?
  - b) ¿En qué medida contribuirán la armonización y el reconocimiento mutuo a evitar los obstáculos técnicos al comercio?
  - c) ¿Hasta qué punto la viabilidad de la armonización o el reconocimiento mutuo requiere una certificación fiable para evitar que se induzca a error a los consumidores?
3. ¿Son suficientes las prescripciones en materia de transparencia del GATT/OMC para los programas de etiquetado ecológico? Hay desacuerdo en el Grupo MACI.

D. Costos y competitividad

1. ¿Cuáles son para las empresas los costos directos que entraña la participación en sistemas de etiquetado ecológico y qué capacidad tienen para absorber dichos costos?

- a) Solicitud de certificación de productos.
- b) Derechos anuales por la utilización de las etiquetas.
- c) Peticiones para incluir en el sistema nuevas categorías de productos.
- d) Retraso en la introducción de nuevos productos, un obstáculo adicional para ingresar en un mercado.

2. ¿En qué medida pueden las empresas exportadoras afrontar costos más elevados para cumplir distintos requisitos de etiquetado en mercados diferentes?

(Los problemas enumerados en las secciones precedentes sobre discriminación y obstáculos técnicos al comercio también pueden plantear cuestiones de competitividad.)

IV. PERSPECTIVA AMBIENTAL EN RELACIÓN CON LAS NORMAS COMERCIALES

A. La elaboración de programas de etiquetado está en una etapa inicial. Se están probando distintas ideas y métodos

1. ¿Qué flexibilidad adicional debemos dar a las normas comerciales para facilitar la elaboración de sistemas de etiquetado eficaces?

2. ¿Cuál es la forma óptima de lograrlo sin dejar de prestar la atención debida a las consideraciones comerciales?

B. Las normas de etiquetado ecológico son un catalizador potencial para mejorar la protección ambiental y el desarrollo tecnológico

1. ¿Cómo se deben elaborar los sistemas de etiquetado ecológico para que ayuden a mejorar las normas y a promover el desarrollo de nuevos procesos y tecnologías que consuman menos recursos?

2. ¿Cómo se han de diseñar las etiquetas ecológicas para que estimulen la flexibilidad y la innovación en pro del mejoramiento del medio ambiente?

C. El etiquetado ecológico como base para ayudar a corregir las imperfecciones del mercado y promover la internalización de los costos ambientales, contribuyendo así a que el comercio apoye la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible y sea compatible con ellos

D. La cooperación en el etiquetado ecológico es una forma de promover tanto los objetivos ambientales como los comerciales

E. Elaboración de normas ambientales internacionales o criterios e indicadores para el desarrollo sostenible que refuercen las bases del etiquetado ecológico y contribuyan a identificar los efectos ambientales vinculados a productos objeto de comercio



V. ATENCIÓN PRESTADA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL A LOS PROBLEMAS METODOLÓGICOS DEL ETIQUETADO ECOLÓGICO

A. Declaración de Berlín sobre etiquetado ambiental (1990)

1. Los productos y/o grupos de productos deben ser examinados en forma global y sobre bases técnicas sólidas.
2. Exige una evaluación a fondo, en la que se incluya, si es posible, el ciclo de vida completo de un producto y los aspectos ambientales pertinentes que sean aplicables.

B. Declaración de Lesbos sobre etiquetado ambiental (PNUMA, 1991)

1. Determinación de criterios basados en el estudio del ciclo de vida de una categoría de productos.
2. Niveles establecidos en los criterios para fomentar el desarrollo de productos y servicios que sean considerablemente menos perjudiciales para el medio ambiente.

C. Organización Internacional de Normalización (ISO)

1. Proyecto de principios sobre etiquetado ecológico, Subcomité de etiquetado ecológico TC 207, verano de 1994. (Sujeto a modificaciones.)
  - a) El etiquetado ambiental será fidedigno y no inducirá a engaño.
  - b) El etiquetado ambiental incorporará, siempre que sea posible y oportuno, consideraciones sobre el ciclo de vida.
  - c) La información utilizada para evaluar el impacto ambiental de un producto o servicio será válida, exacta y verificable (es decir, obtenida con una metodología basada en los principios científicos vigentes y que se haya comprobado que es repetible y reproducible).
  - d) Los métodos de ensayo deben atenerse, siempre que sea posible y oportuno, a las normas de la ISO o a otras normas reconocidas.
  - e) El proceso y la metodología aplicados en todo programa de etiquetado ambiental serán transparentes para todas las partes potencialmente afectadas.
  - f) Los programas y sistemas de etiquetado ambiental deben ser accesibles a todas las partes interesadas.
  - g) En las declaraciones, programas y sistemas de etiquetado ambiental se transmitirá la debida información sobre las características ambientales de los productos y servicios.
  - h) El etiquetado ambiental no debe ser discriminatorio con respecto a los productos y servicios nacionales y extranjeros (es decir, los sistemas de etiquetado ecológico no deben crear obstáculos comerciales).
  - i) Los criterios de etiquetado ambiental no deben inhibir sino alentar, cuando proceda, la innovación tecnológica y un mejor diseño y adecuación ambiental de los productos.

D. Organizaciones intergubernamentales (UNCTAD, PNUMA, OCDE)

1. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

- a) La UNCTAD ha comenzado el análisis del etiquetado ecológico como un instrumento de política ambiental y ha elaborado una serie de documentos.
  - "Green Consumerism, Eco-labeling and Trade".
  - El documento de trabajo titulado "Ecolabelling and International Trade" (mayo de 1993) describe los procedimientos de los programas de etiquetado ecológico y sus efectos potenciales en los países en desarrollo.
- b) La UNCTAD y el PNUMA están estudiando la posibilidad de llevar a cabo una acción conjunta para desarrollar iniciativas sobre certificación de productos "inocuos para el medio ambiente".

2. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

- a) La OCDE elaboró un documento titulado "Environmental Labelling in OECD Countries" (1991).
- b) En fecha más reciente, la OCDE acogió un seminario sobre gestión del ciclo de vida y comercio (20 y 21 de julio de 1993) para explorar diversas aplicaciones de la evaluación del ciclo de vida y las cuestiones ambientales y comerciales conexas. En este seminario, del que se puede obtener un informe resumido, se debatieron las consecuencias comerciales del etiquetado ecológico.
- c) La OCDE patrocinó también un seminario en Londres (6 y 7 de octubre de 1994) dedicado específicamente al etiquetado ecológico. Se hará un informe resumido de este seminario.