

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/TBT/W/174
12 de marzo de 2002

(02-1247)

Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio

Original: inglés

ETIQUETADO Y PRESCRIPCIONES DEL ACUERDO SOBRE OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO: MARCO PARA DEBATES INFORMALES ESTRUCTURADOS

Comunicación del Canadá

I. OBJETO

1. Esta comunicación tiene por objeto exponer algunas consideraciones para lograr un enfoque más estructurado en los debates sobre etiquetado del Comité OTC.

II. CONTEXTO

2. En los últimos años, el número de propuestas de etiquetado notificadas y adoptadas por los Miembros de la OMC ha aumentado de manera significativa. Es difícil estimar con precisión el efecto que tales medidas tienen en el comercio, así como si las medidas se han concebido y aplicado para garantizar que no constituyan obstáculos innecesarios al comercio. No obstante, existen pruebas evidentes de que la introducción de determinadas medidas de etiquetado ha tenido repercusiones en el flujo internacional de mercancías.

3. Los países Miembros tanto desarrollados como en desarrollo han planteado "asuntos" de etiquetado en cada una de las reuniones del Comité OTC de 2001 en relación con el punto incluido de forma permanente en el orden del día "Aplicación y administración del Acuerdo".¹ También se celebraron debates sobre etiquetado en el primer y segundo exámenes trienales del Acuerdo OTC. Si bien algunas preocupaciones relativas al etiquetado son generales y se abordaron en el marco de las "normas internacionales"², determinados Miembros siguen planteando otras cuestiones de etiquetado.³ En la reunión de octubre de 2001 del Comité OTC se acordó que los Miembros continuarán "las deliberaciones informales sobre etiquetado de manera más estructurada" (G/TBT/M/25).

4. Mediante la Decisión sobre comercio y medio ambiente de 1994 se estableció el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCM) y se identificaron "las prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos, con inclusión de normas y reglamentos técnicos y prescripciones en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado" como una cuestión pertinente que correspondía

¹ Para las declaraciones o cuestiones planteadas expresando preocupación o quejas en relación con propuestas de reglamentos de etiquetado, véanse las actas de las reuniones del Comité OTC (G/TBT/M/25, G/TBT/M/24 y G/TBT/M/23).

² Véase el informe del Segundo examen trienal del funcionamiento y aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio que figura en el documento G/TBT/9, y específicamente en el Anexo 4: "Decisión del Comité relativa a los principios para la elaboración de normas, guías y recomendaciones internacionales con arreglo a los artículos 2 y 5 y al Anexo 3 del Acuerdo".

³ Véanse las comunicaciones de la Comisión Europea (G/TBT/W/150), Suiza (G/TBT/W/162) y los Estados Unidos (G/TBT/W/165).

abordar al Comité. En el párrafo 32 de la Declaración Ministerial de la OMC de 2001 se encomienda al CCM que examine el "etiquetado para fines medioambientales", punto ya presente en el orden del día del CCM. Los Ministros pidieron también que se les formularan recomendaciones sobre este punto en la Quinta Conferencia Ministerial que se celebrará en 2003. Sin embargo, las cuestiones relativas al etiquetado en el marco de las normas de la OMC son en gran medida horizontales. En otras palabras, cabe prever que las preocupaciones que podrían surgir en relación con el funcionamiento de las disciplinas del comercio en el marco del etiquetado para fines medioambientales se producirán también con respecto a la seguridad o el funcionamiento general del producto, incluida la inocuidad de los alimentos. Tanto el Acuerdo OTC como el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) contienen disposiciones relativas a disciplinas sobre el etiquetado.⁴ Así pues, el informe del CCM sobre etiquetado puede tener repercusiones tanto para el Comité OTC como para el MSF. A este respecto, el Comité OTC deberá decidir qué medida, si la hubiera, podría desear adoptar antes de la próxima Conferencia Ministerial, ya sea como tal o para complementar la labor del CCM.

5. En la Declaración Ministerial de Doha se confirma también que las "preocupaciones no comerciales" se tendrán en cuenta en las negociaciones relativas al Acuerdo sobre la Agricultura (párrafo 13 de la Declaración de Doha). Aunque algunos Miembros han indicado que algunos aspectos del etiquetado son pertinentes para el comercio de productos agropecuarios, las medidas de etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos se encuentran en el Acuerdo MSF. Si los Miembros de la OMC desean efectivamente desarrollar las medidas de etiquetado destinadas a proporcionar información al consumidor (como han propuesto algunos para esta situación) entonces tales debates, si fueran necesarios, deberían celebrarse en el Comité OTC.

III. APLICACIÓN DEL ACUERDO OTC EN RELACIÓN CON EL ETIQUETADO

6. El Canadá considera que el Acuerdo OTC es aplicable a todas las medidas de etiquetado que correspondan a la definición de un reglamento técnico o de una norma, excepto en el caso de que esas medidas se rijan en mayor o menor grado por las disciplinas de etiquetado que figuran en el Acuerdo MSF. Además, en nuestra evaluación las disposiciones relativas a los obstáculos técnicos al comercio son equilibradas y adecuadas. No hemos encontrado argumentos convincentes en favor de la formulación de directrices. No hemos sabido de ninguna justificación indiscutible de la renegociación de las normas vigentes o para comenzar negociaciones relativas a normas nuevas.

7. Apoyamos los debates sobre etiquetado en relación con la aplicación del Acuerdo OTC, y el Comité podría beneficiarse de un enfoque estructurado para estos debates. Por ejemplo, el Comité podría identificar temas comunes de preocupación que se encontrasen en diversas propuestas de etiquetado (y/o medidas de etiquetado existentes que hayan surgido en anteriores notificaciones) y agrupar luego las cuestiones generales para un examen ulterior. Consideramos que un mayor conocimiento del proceso práctico que hay que seguir en la formulación de medidas de etiquetado, de acuerdo con las prescripciones del Acuerdo OTC, dará lugar a una aplicación más eficaz y a un menor número de "quejas" enviadas a los Miembros del Comité para su examen en relación con esta cuestión. A este respecto, puede ser útil que el Comité prosiga el intercambio de experiencias prácticas en debates informales, utilizando las disciplinas relativas a los obstáculos técnicos al comercio como "marco" para ellos.

⁴ En el Anexo 1 del Acuerdo OTC, en el apartado "Términos y su definición a los efectos del presente Acuerdo", se señala que el reglamento técnico "también puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas". En el Anexo A del Acuerdo MSF, en el apartado "Definiciones", se indica que las medidas sanitarias o fitosanitarias comprenden todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión de "prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos".

IV. MARCO PARA LOS DEBATES

A. SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA EL ETIQUETADO

8. En general hay varias opciones normativas igualmente efectivas para alcanzar los objetivos relativos al etiquetado.⁵ Los programas de etiquetado voluntario transparentes y bien concebidos pueden ser alternativas eficaces de las prescripciones de etiquetado obligatorias en algunos casos. Estas opciones y las cuestiones relativas a ellas se podrían examinar con mayor detenimiento en el marco más amplio de las buenas prácticas normativas.

B. COMPARACIÓN DE LAS MEDIDAS OBLIGATORIAS CON LAS VOLUNTARIAS

9. En la prosecución de los debates en el Comité OTC, los Miembros deberían distinguir desde el comienzo las medidas obligatorias (es decir, las medidas promulgadas por una autoridad administrativa cuyo cumplimiento es obligatorio) de las medidas voluntarias (es decir, aquéllas en que la adopción de la medida es facultativa). Al estudiar si una medida de etiquetado debería ser obligatoria o voluntaria, se deben analizar sucesivamente dos conjuntos de cuestiones:

- a) Necesidad: ¿Cuál es el problema o riesgo al que hay que atender? ¿Es necesaria la propuesta de etiquetado para lograr un objetivo legítimo? ¿Ha de adoptar la propuesta la forma de un reglamento técnico? ¿Hay otras opciones igualmente eficaces? Esto incluye la determinación de si la opción del reglamento técnico puede superar la prueba de ser "menos restrictiva del comercio" o de "no restringir el comercio más de lo necesario" y al mismo tiempo alcanzar el objetivo; y de si la propuesta establecería distinciones entre "productos similares".
- b) Concepción: Si las medidas de etiquetado en forma de reglamentos técnicos se consideran necesarias y se considera que son la mejor opción para lograr un objetivo legítimo determinado, habrá que examinar más a fondo la metodología y la transparencia a la hora de establecer criterios para la medida de etiquetado (por ejemplo, ¿son los criterios que se proponen más onerosos de lo necesario para lograr el objetivo? ¿Es el proceso para establecer los criterios no excluyente y transparente?, etc.).

C. PRESCRIPCIONES OTC PARA LOS REGLAMENTOS TÉCNICOS

10. Una vez adoptada la decisión de que la medida de etiquetado debe adoptar la forma de un "reglamento técnico", según la definición del Acuerdo OTC, el artículo 2 del Acuerdo establece una serie de requisitos que deben cumplir todos los reglamentos técnicos. Por ejemplo, las medidas de etiquetado bajo la forma de reglamentos técnicos⁶:

- i) no deben ser discriminatorias para productos similares importados;

⁵ Por ejemplo, para proporcionar cierta información a algunos consumidores, los únicos criterios disponibles no son la intervención del gobierno, las prescripciones y/o las medidas de aplicación. Las medidas obligatorias pueden no ser las más efectivas ni la primera y mejor opción, dadas las preocupaciones expresadas por algunos de que tales medidas podrían promover de manera no justificable una discriminación entre "productos similares" básicamente (véase el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC). Otras opciones normativas que hay que considerar pueden incluir instrumentos de formación del consumidor, como servicios de llamadas telefónicas gratuitas, páginas Web y folletos, etc.

⁶ Véanse los párrafos 1, 2, 3, 4 y 8 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Ésta es sólo una selección de ejemplos.

- ii) no deben restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo;
- iii) se deben vigilar y examinar para abordar cambios en circunstancias y objetivos;
- iv) cuando existan normas internacionales y éstas sean pertinentes, deben basarse en ellas; y
- v) los reglamentos técnicos basados en prescripciones para los productos se deben definir en función de las propiedades de uso y empleo de los productos más bien que en función de su diseño o de sus características descriptivas.

D. TRANSPARENCIA Y EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD

11. Otra prescripción fundamental del Acuerdo OTC es la condición de transparencia e información⁷, un punto que vale la pena examinar más a fondo como tal, en particular a la hora de formular medidas de etiquetado. La transparencia proporciona mayores disciplinas a los encargados de la elaboración de reglamentos, así como un mecanismo para el control de la calidad. En otros artículos del Acuerdo OTC se examina la evaluación de la conformidad⁸ y consideramos que éste es también un tema que merece un análisis a fondo cuando se trata de la aplicación de medidas de etiquetado. Dado que la eficacia de los reglamentos de la Administración depende del nivel de cumplimiento, la forma en que se logre la conformidad es un elemento esencial del proceso.

E. "NORMAS" DE ETIQUETADO

12. En los debates informales en el Comité OTC se podrían tratar también las medidas de etiquetado voluntarias y el artículo 4: Elaboración, adopción y aplicación de normas, así como el Anexo 3 conexo: "Código de buena conducta para la elaboración, adopción y aplicación de normas". Para los debates sobre el etiquetado basados en medidas voluntarias, se debería buscar la participación, si procede, de los organismos de normalización (por ejemplo, la ISO).

F. ARMONIZACIÓN Y EQUIVALENCIA

13. El Acuerdo OTC reconoce los conceptos de equivalencia⁹ y armonización.¹⁰ La idea implícita en ambos conceptos es alentar al máximo el reconocimiento y/o la utilización de criterios, instrumentos y/o planes existentes y demostrados para evitar que se "vuelva a inventar la rueda". Las disposiciones del Acuerdo OTC instan a los Miembros a participar en los organismos internacionales de normalización (por ejemplo, el Codex) para mejorar el intercambio de experiencias y cooperar en relación con los criterios regionales o multilaterales cuando sea posible. La cooperación en este sector contribuye a reducir los costos de las transacciones y a facilitar el comercio. Tanto la equivalencia como la armonización se podrían estudiar con mayor detenimiento en el marco de las medidas de etiquetado obligatorias y voluntarias.

⁷ Véanse el párrafo 9 del artículo 2 y el artículo 10 del Acuerdo OTC.

⁸ Véanse los artículos 5-9 del Acuerdo OTC.

⁹ Véase el párrafo 7 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

¹⁰ Véase el párrafo 6 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo G del Anexo 3 del Acuerdo.

G. ETIQUETADO DE PROCESOS Y MÉTODOS DE PRODUCCIÓN NO RELACIONADOS CON LOS PRODUCTOS (PMP NRP)

14. Los Ministros encomendaron al CCM que examinara el "etiquetado para fines medioambientales" y, como se ha señalado en el contexto anterior, el Comité OTC debe tener un firme interés en estos debates y recomendaciones. El tema del etiquetado para fines medioambientales plantea hipótesis complejas que pueden suponer, por ejemplo, el etiquetado con el único fin de describir el análisis del ciclo de vida.¹¹ Un ejemplo sería una etiqueta puesta sobre un producto exclusivamente para describir un proceso o método de producción (PMP), pero cuando éste no deje características perceptibles en el propio producto o no quede reflejado de algún otro modo en el funcionamiento o las características del producto final. Esta forma de etiquetado se denomina a menudo etiquetado de procesos y métodos de producción no relacionados con los productos (PMP nrp).¹² El Canadá opina que hay mucho que debatir sobre este tema, en particular con respecto a los efectos en el comercio del etiquetado de PMP nrp. Si el Comité OTC está dispuesto a iniciar debates informales sobre este tema, deseamos señalar que el diálogo sobre los PMP nrp en su relación con el etiquetado ecológico podría basarse en el informe del CCM a los Ministros de 1996, que se ocupaba del etiquetado con fines medioambientales entre otras cuestiones. También hemos de señalar que el etiquetado de PMP nrp no se limita en sus repercusiones sólo al ámbito del medio ambiente, sino que también influye en la agricultura y el comercio de productos alimenticios (por ejemplo, el bienestar de los animales) y en cuestiones sociales/éticas/de valores (por ejemplo, las prácticas laborales, entre otras).

H. CONSIDERACIONES SOBRE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

15. El Acuerdo OTC también contiene disposiciones que abordan las preocupaciones y necesidades de los países en desarrollo.¹³ Dado que muchos países en desarrollo han expresado reservas en relación con el mantenimiento de un diálogo sobre el etiquetado en el Comité OTC, hay que considerar las necesidades e intereses de éstos como una característica esencial en cualquier marco para los debates. Las medidas de etiquetado (ya sean voluntarias u obligatorias) mal concebidas pueden tener efectos en el acceso a los mercados para todos los países, pero en particular para los países en desarrollo. Esta cuestión puede ser otro punto de debate para los Miembros del Comité OTC, con objeto de garantizar que los países en desarrollo puedan contribuir de manera sustancial al diálogo sobre el etiquetado y beneficiarse de él. Por ejemplo, el debate podría centrarse en la manera en que los Miembros pueden mejorar el acceso a los mercados al reducir los obstáculos innecesarios al comercio y en los mecanismos para dirigir la asistencia técnica disponible y los programas de creación de capacidad donde sean más necesarios. Ya suscita preocupación el hecho de que las exportaciones de los países en desarrollo corran peligro debido a su limitada capacidad para competir con los métodos de producción tecnológicamente más avanzados que se utilizan a veces en los mercados de los países desarrollados.

¹¹ El "análisis del ciclo de vida" se utiliza para analizar las repercusiones totales en el medio ambiente de un solo producto, con inclusión, por ejemplo, de la utilización del agua y la energía y la liberación de diversos contaminantes. En el análisis del ciclo de vida se deben combinar y tener en cuenta todas las repercusiones en el medio ambiente de la producción, utilización y eliminación de un producto (es decir, desde el nacimiento hasta la muerte). Véase el *"Manual de Medio Ambiente y Comercio"*, publicado conjuntamente por el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IIDS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

¹² Véase en el anexo 1 una descripción más completa de los procesos y métodos de producción (PMP).

¹³ Véanse los artículos 11-12 del Acuerdo OTC.

I. NORMAS DE ORIGEN/INDICACIONES GEOGRÁFICAS

16. Las prescripciones en materia de etiquetado para indicar el país de origen o indicaciones geográficas también pueden afectar al comercio y/o entrañar disposiciones sobre derechos de propiedad intelectual en los acuerdos comerciales. En el caso de que el Comité OTC desee examinar también estos tipos de cuestiones relativas al etiquetado, proponemos que este trabajo se realice en cooperación con los foros pertinentes de la OMC (a saber, el Comité de Normas de Origen y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio).

V. NUEVAS MEDIDAS/PROPUESTAS

17. Proponemos que el Comité OTC estudie la posibilidad de encargar a la Secretaría la preparación de una taxonomía de todas las cuestiones de etiquetado relacionadas con el comercio (y no simplemente las preocupaciones sobre el etiquetado relativas a los PMP). La Secretaría podría preparar esta taxonomía basándose en las notificaciones de etiquetado en la OMC, y también al examinar las comunicaciones recientes de los Miembros sobre etiquetado y los debates en el seno del Comité OTC, incluidas las cuestiones planteadas en relación con el punto del orden del día "Aplicación del Acuerdo". También se podría utilizar la labor anterior de la Secretaría, como por ejemplo el trabajo para el CCM sobre el etiquetado ecológico.

18. Además, proponemos que el Comité OTC considere si los Miembros estarían interesados en un taller informal, al margen de las deliberaciones formales del trabajo del Comité. El taller informal se podría organizar básicamente como una "actividad de aprendizaje" en la que participarían Miembros del CCM y tal vez también del Comité MSF, en función del programa. Un objetivo podría consistir en aprovechar las prácticas actuales sobre etiquetado mediante ejemplos específicos y estudios de casos que habrían de identificar los Miembros. Se podría invitar a todos los Miembros a exponer sus experiencias con respecto a los programas de etiquetado tanto obligatorios como voluntarios para facilitar el intercambio de ideas. A este respecto, el Canadá estaría dispuesto a describir su enfoque interno en varios sectores, en un contexto tanto obligatorio como voluntario.

ANEXO 1

DIFERENCIA ENTRE LOS PROCESOS Y MÉTODOS DE PRODUCCIÓN (PMP) RELACIONADOS CON LOS PRODUCTOS Y LOS PMP NO RELACIONADOS CON LOS PRODUCTOS (NRP)

El etiquetado que describe "*cómo*" se obtiene un producto se conoce como etiquetado basado en un "proceso o método de producción" (PMP).

El etiquetado de PMP se puede clasificar en dos tipos: i) PMP relacionados con los productos; y ii) PMP no relacionados con los productos (nrp).

i) **PMP relacionados con los productos:** Se refieren a los procesos y métodos de producción que afectan a la naturaleza, las propiedades o las cualidades del propio producto y su capacidad para tener una influencia directa, por ejemplo en el medio ambiente del país de su utilización y/o eliminación o en la salud humana. Normalmente describen un proceso o método de producción que cambia las características del producto final, siendo perceptible en el cambio el PMP. En cualquier caso, el PMP se refleja en el producto. Los PMP relacionados con los productos se tratan normalmente en las especificaciones de los productos. Donde se encuentra con mayor frecuencia este tipo de PMP es en las prescripciones de procesos industriales para garantizar la calidad o la idoneidad de utilización de un producto (por ejemplo, las normas para las prácticas de metalización, a fin de impedir la corrosión o asegurar la resistencia). Otro ejemplo es la pasteurización de la leche.

ii) **PMP no relacionados con los productos (nrp):** Describen un proceso o método de producción que *no* afecta o modifica la naturaleza, las propiedades o las cualidades de un producto (ni sus características internas o externas perceptibles). Un ejemplo podría ser la pesca. Una embarcación de pesca que utilice una red con una luz de malla mayor que la de otra embarcación puede capturar los mismos peces en el mar. El producto final (por ejemplo el pescado) no se ve afectado por el método de producción (por ejemplo la luz de malla de la red de pesca). Sin embargo, el tamaño de la malla/red o el método de captura más en general puede afectar a otros tipos de vida marina o recursos vivos compartidos (por ejemplo, los efectos en la capacidad de las especies no deseadas para evitar la captura). Otros ejemplos de procesos y métodos de producción no relacionados con los productos que no tienen conexión con el medio ambiente son las normas de trabajo o el bienestar de los animales en las prácticas de explotación para los productos agropecuarios.
