

Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius

Laura Berón

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL
Esmeralda 130, Pisos 16 y 17 (1035) Buenos Aires, República Argentina
tel 54 1 320-1871 fax 54 1 320-1872 e-mail: INT/INL@iadb.org
<http://www.iadb.org/intal>

El autor es responsable de las ideas y opiniones expuestas, las cuales no necesariamente pueden reflejar políticas y/o posiciones del BID o del INTAL

Impreso en Argentina

BID-INTAL
Estado de evolución en la elaboración e implementación
de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius
Buenos Aires, 1997. 52 págs.
Diciembre 1997. Documento de Divulgación 2.

I.S.B.N. 950-738-066-3

US\$ 5.00

P R E S E N T A C I O N

Los últimos años han sido testigos de un profundo cambio en el paradigma del desarrollo seguido por los países de la región. Esos cambios han respondido, a su vez, a los que se produjeron en el contexto internacional en el cual la globalización constituye el escenario prevaleciente.

Dentro del marco de los procesos de integración en América Latina y el Caribe se suceden negociaciones a nivel subregional, hemisférico y multilateral en las cuales el número de compañías que se han comprometido activamente con la gestión ambiental se ha incrementado día a día simultáneamente con el desarrollo de la política internacional en la materia.

La International Standards Organization (ISO) creó en el año 1993 el Comité Técnico 207 de Gestión Ambiental (ISO/TC 207) con el objeto de elaborar una serie de normas internacionales sobre esta temática, que fueron denominadas ISO 14.000 y cuyo mayor desafío, al igual que otras normas internacionales, es no crear barreras al comercio, sino más bien desarrollar normas que lo faciliten y eviten tales barreras.

Las acciones emprendidas en varios países en relación a la implantación de estos sistemas de gestión, permite comprobar que son varias las asociaciones industriales y organismos gubernamentales ambientales que se encuentran promoviendo activamente el uso de las normas, o están estudiando la forma de hacerlo, no como un camino reglamentario sustituto, sino como una herramienta que ayude a lograr el objetivo perseguido por los mismos en el sentido de mejorar el desempeño ambiental y asegurar el cumplimiento de las reglamentaciones ambientales nacionales, ya sea brindando asistencia técnica y/o financiera por medio de créditos, subsidios disminución en el pago de tasas, o flexibilizando reglamentaciones, así como los controles e inspecciones.

El presente estudio analiza las normas ISO 14.000 y las normas CODEX en su relación con el comercio internacional y las implicancias de su aplicación en el ámbito privado en relación a las negociaciones a nivel subregional, hemisférico y multilateral.

El estudio fue realizado por la Licenciada Laura E. Berón. Al publicarlo, el INTAL aspira a que el análisis y las conclusiones a que se arriba sobre los temas abordados constituyan un aporte de relevancia para los gobiernos y los sectores productivos de los países de la región.

Juan José Taccone
Director

I N D I C E

INTRODUCCION

Las normas ISO 14.000

LAS NORMAS ISO 14.000 Y SU RELACION CON EL COMERCIO INTERNACIONAL

SITUACION ACTUAL EN LA ADOPCION DE ESTAS NORMAS

Número de Certificados

Acciones emprendidas por diferentes países para fomentar la adopción de Sistemas de Gestión Ambiental (SGA)

Reconocimiento internacional de las normas ISO 14.000

Principales dificultades experimentales en la implementación de la norma ISO 14.001

El problema de la evaluación de conformidad de la norma

EL ETIQUETADO AMBIENTAL Y LAS NORMAS ISO 14.000

LAS NORMAS CODEX Y EL COMERCIO INTERNACIONAL

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

ESTADO DE EVOLUCION EN LA ELABORACION E IMPLEMENTACION DE LAS NORMAS ISO 14.000 Y CODEX ALIMENTARIUS

Laura E. Berón

INTRODUCCION

Las normas ISO 14.000

El número de compañías activamente comprometidas con la gestión ambiental aumenta día a día a medida que la política internacional en este aspecto está siendo desarrollada. Podemos citar como ejemplos, la norma BS 7.750 de Sistemas de Gestión Ambiental del Instituto Británico de Normalización, la reglamentación de la Unión Europea -N° 1836/93- relativa a la participación voluntaria de compañías del sector industrial en un Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS), los códigos de desempeño elaborados por varias asociaciones profesionales tales como el Cuidado Responsable de la Industria Química y, finalmente, las normas de la serie ISO 14.000 sobre sistemas de gestión y auditorías ambientales editadas a partir de septiembre de 1996 por la Organización Internacional de Normalización (ISO).

A fin de evitar que continuara la proliferación de diferentes normas nacionales o regionales, la ISO creó en el año 1993 el Comité Técnico 207 de Gestión Ambiental (ISO/TC 207) con el objeto de elaborar una serie de normas internacionales sobre esta temática, que fueran denominadas ISO 14.000. La elaboración de esta serie siguió a la de las normas ISO 9.000 de gestión de calidad y, en ambos casos, la ISO se apartó de su función tradicional de establecer normas técnicas para productos.

Casi tres años después de iniciado el trabajo fueron publicadas las primeras cinco normas de la serie luego de un gran esfuerzo que insumió numerosas reuniones realizadas alrededor del mundo. Fueron acordadas luego de un intenso nivel de consulta de acuerdo al proceso de la ISO, y con una carga de compromiso inevitable. Así, el Comité Técnico ISO/TC 207 logró elaborar normas que fueran aceptables para la mayoría de los países miembros de la ISO. Las normas ISO 14.001 y 14.004 referidas a sistemas de gestión ambiental, e ISO 14.010, 11 y 12 relativas a auditoría ambiental han sido probablemente las normas ISO más ampliamente promocionadas y publicitadas desde la formación de esta organización.

A pesar que estas normas pueden brindar beneficios a una compañía, su publicación ha generado un elevado nivel de controversia. Si bien el trabajo de elaboración fue realizado por cientos de personas que participaron en las reuniones del ISO/TC 207 y sus varios subcomités (6) y grupos de trabajo (2) realizadas alrededor del mundo, aún persiste la opinión referida a que estas normas no han tomado plenamente en consideración los problemas de las naciones en desarrollo, y que el proceso ha estado dominado por expertos de países desarrollados.

El mayor desafío de las normas ambientales, como de otras normas internacionales, es no crear barreras al comercio, sino más bien desarrollar normas que lo faciliten y eviten tales barreras. No obstante, muchos países ven la posibilidad que puedan surgir barreras potenciales al comercio bajo la forma de exigencias de fabricación y producción que resulten de los avances en economías industriales que sean impuestas al resto del mundo. Esta situación excluiría a estos países de poder enfrentar tales requerimientos en armonía con el desarrollo económico. Un ejemplo de ello es la reglamentación de la U.E. sobre etiquetado ambiental, que si fuera aplicada estrictamente, podría excluir a la mayoría de los fabricantes de países no europeos de poder calificar para esta etiqueta.

Uno de los temas más debatidos por los observadores es si la certificación por ISO 14.001 será adoptada más ampliamente que la certificación de sistemas de gestión de calidad de acuerdo a las normas ISO 9.000. El rasgo más distintivo de esta serie en relación a la serie ISO 9.000 es el alcance de su aplicación. Mientras las normas ISO 9.000 se establecen por contratos entre proveedor y comprador, en el caso de la serie 14.000 pueden ser requeridas por todas las partes interesadas, lo cual incluye al comprador, los gobiernos o cualquier parte afectada, razón por la cual podría esperarse que estas normas obtengan una mayor aceptación que las anteriores.

Que estas normas sean vistas favorablemente y adoptadas ampliamente puede depender del éxito combinado de la tarea de los expertos internacionales que actualmente están tratando de resolver temas sensibles, tales como los altos costos inherentes a la implementación y la certificación, y al impacto que pueden tener sobre las pequeñas y medianas empresas (PyMES), en particular si fueran forzadas por sus clientes u otras partes interesadas a mantener un Sistema de Gestión Ambiental (SGA) certificado externamente de acuerdo a la norma ISO 14.001.

Si bien las normas tienen carácter voluntario, se prevén en la práctica algunas restricciones si las exportaciones fueran dirigidas a mercados donde esta norma fuera exigida. A aquellas compañías que deseen comerciar, por ejemplo, con la Unión Europea, probablemente les será requerido demostrar su adhesión a la norma, porque la U.E. la ha adoptado como de conformidad con su directiva de gestión ambiental (EMAS).

Mientras tanto, la atención del ISO/TC 207 está ahora centrada en completar la elaboración de las normas referidas a evaluación de desempeño ambiental, etiquetado ambiental, y análisis del ciclo de vida. Probablemente éstas últimas sean las que pueden llegar a tener mayores implicancias para los negocios, ya que afectarán los procesos y métodos de producción, y no solamente el sistema de gestión de la empresa.

La serie de normas ISO 14.000 puede dividirse en dos grupos distintivos según estén orientadas a la evaluación de la organización o de un producto. Aquellas orientadas hacia la *organización* brindan una guía para establecer, mantener y evaluar un SGA. A tal fin se han elaborado normas para dos tipos de herramientas que pueden ser utilizadas para la evaluación y revisión de las actividades y el desempeño ambiental: las de *Auditorías Ambientales* y la de *Evaluación de Desempeño Ambiental*. Las orientadas hacia el *producto* incluyen las *etiquetas y declaraciones ambientales* y el *análisis del ciclo de vida*. La versión actual de la serie incluye asimismo la elaboración de una norma referida a *Términos y Definiciones* y una guía sobre *Aspectos Ambientales en Normas de Productos*.

Cabe aclarar que las normas pueden ser de dos tipos: *Especificaciones* y *Guías*. Las especificaciones son descritas como *normativas* y contienen los requisitos frente a los cuales pueden ser evaluadas las organizaciones y los productos. Las guías son consideradas *informativas* y proveen metodologías aceptadas internacionalmente fomentando así la utilización de enfoques consistentes entre las organizaciones. Hasta la fecha toda la serie de normas excepto la ISO 14.001, son normas guías. Es por ello, que las organizaciones no certifican de acuerdo a la serie de normas ISO 14.000, sino que sólo pueden hacerlo de acuerdo a la norma ISO 14.001.

La elaboración de la única norma de *Evaluación de Desempeño Ambiental (EDA)*, ha progresado con relativa armonía sin provocar el nivel de controversia generado por otras normas. Diseñada para ser usada por una empresa independientemente de su complejidad, tamaño o tipo, sus lineamientos pueden ser utilizados para apoyar el SGA de una compañía en el registro de la información necesaria para monitorear su desempeño ambiental, ya que brinda las bases para que una empresa identifique, seleccione y utilice una variedad de indicadores cuando evalúe su desempeño ambiental, no pudiendo ser utilizado para comparar el desempeño de dos compañías. La EDA es una técnica que puede ser aplicada tanto por las compañías que tengan como por las que no tengan un SGA, y cada vez más se considera como una técnica que puedan emplear con mayor posibilidad las pequeñas y medianas empresas que sean incapaces de implementar un SGA completo.

Los esfuerzos realizados por la ISO para elaborar normas de *Etiquetado Ambiental* están suscitando la atención internacional en forma creciente, a medida que este tema está siendo debatido en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). El trabajo continúa junto a una multiplicidad de esquemas que han estado en operación en muchos países por varios años. En la Unión Europea, 8 de sus 15 Estados Miembros tienen esquemas nacionales, además del propio esquema de la U.E. aplicable a todos los estados de la Unión. En Asia hay esquemas en operación en Japón, Singapur, Corea del Sur, India, Indonesia, China y Tailandia. En Estados Unidos hay varios programas operados en forma privada, y Brasil ha iniciado recientemente el propio. Debido a la envergadura y las implicancias de las etiquetas ambientales en el comercio internacional, este tema será ampliado separadamente.

Muchos países están preocupados por las implicancias potenciales que puede tener sobre el comercio la utilización de las consideraciones del análisis del ciclo de vida para elaborar etiquetas ambientales, y temen que los criterios sean seleccionados de forma tal que favorezcan los productos locales frente a uno importado. Varios países en desarrollo han expresado su preocupación en el sentido que el uso de una metodología del ciclo de vida pueda violar el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC. El Comité sobre Comercio y Medio Ambiente (CTE) de la OMC aún está considerando este tema tan complejo. El tema principal es la relación entre el comercio y los requerimientos ambientales para procesos y métodos de producción relacionados al producto (PPMs), que reflejan sus características reales.

Son varias las normas que están siendo elaboradas sobre esta nueva herramienta. La primera, que cubre los principios básicos y prácticas del Análisis del Ciclo de Vida (ACV), ha sido publicada recientemente como norma internacional. Hay otras tres normas en elaboración referidas a

lineamientos para la preparación, realización y revisión crítica del análisis del inventario del ciclo de vida, a la evaluación de los impactos ambientales significativos del producto en estudio, y a la definición de los objetivos en un programa de evaluación de ciclo de vida y los aspectos de interpretación. Los expertos que se encuentran trabajando en la elaboración de estas normas han identificado las limitaciones que puede tener el ACV en su forma actual.

LAS NORMAS ISO 14.000 Y SU RELACION CON EL COMERCIO INTERNACIONAL

El uso creciente de normas para implementar sistemas de gestión ambiental, y en particular la elaboración de normas internacionales tales como la serie ISO 14.000 ha generado interés y preocupación en muchos países, particularmente en los países en vías de desarrollo.

Una de las preocupaciones de estos países estriba en que si la certificación por la norma ISO 14.001 se convierte en una condición de facto para hacer negocios, los productores de estos países probablemente deberán incurrir en costos adicionales que pueden llegar a ser mayores, en particular para las pequeñas y medianas empresas, que los de sus competidores en países más avanzados, debido, entre otras razones, a la poca experiencia existente con sistemas de gestión ambiental, a una deficiente infraestructura ambiental en muchos países, y a los elevados costos de certificación y auditorías, si las compañías deben depender de consultores y certificadores internacionales.

Por otro lado, tener una certificación ISO puede abrir oportunidades de negocios. La implementación de un SGA brinda la base para la certificación posterior, lo cual puede darle a una empresa mayor credibilidad con sus clientes o gobiernos extranjeros y también puede resultar en ahorros de costos, por ejemplo, por el uso más eficiente de los materiales y la energía. Los gobiernos a su vez, pueden beneficiarse de la adopción de la norma por parte de la industria, ya que el SGA impone mayor énfasis en la autorregulación por parte de la empresa, lo cual les permitiría aliviar su tarea de control y aumentar la efectividad de los costos, y centrar su atención en los problemas ambientales más acuciantes. Así planteado, las normas ISO podrían favorecer tanto a la industria como a los gobiernos.

Las empresas pueden tener diferentes razones para utilizar la norma ISO de SGA, ya sea para demostrar el desempeño ambiental de la compañía a sus clientes locales, a sus clientes extranjeros, a las autoridades regulatorias; o para mejorar el desempeño ambiental de la compañía. En los primeros tres casos las compañías seguramente utilizarán la norma ISO 14.001 certificable; en el cuarto caso, la norma ISO 14.004 sobre lineamientos generales puede ser más útil. En los países en vías de desarrollo probablemente la segunda razón sea la fuerza motora más importante. La primera podría adquirir relevancia en la medida que las filiales de corporaciones transnacionales requieran a sus proveedores la certificación de su SGA. El tercer caso parecería ser más probable en algunos países asiáticos. A diferencia de los esquemas de eco-etiquetado, no habrá etiquetas en el producto que indiquen la participación del productor en un esquema de SGA. Adicionalmente, las prácticas de compras por parte de los gobiernos pueden llegar a ser relevantes.

Pueden surgir también impactos indirectos en el comercio en la medida que las compañías extranjeras que implementen un SGA consideren el desempeño ambiental de sus proveedores y contratistas, ya que uno de los principios claves para las empresas que implementen un SGA es fomentar que sus proveedores y contratistas utilicen esos sistemas. Por medio de este efecto cascada, las compañías que no participen en los esquemas pueden llegar a tener que considerar al menos algunos de los requerimientos del SGA.

En qué medida este efecto puede ser importante es por ahora una cuestión difícil de predecir. Por un lado podría ser significativo, porque en principio cada compañía puede ser afectada. Sin embargo en la práctica, una compañía con una certificación ISO 14.001 sólo podrá requerir un desempeño ambiental específico de sus proveedores en la medida en que el desempeño de su proveedor pueda tener un impacto en la capacidad de su empresa de cumplir con las metas y objetivos que ha establecido. Por ejemplo, si el objetivo establecido por la firma es la reducción de residuos, ésta podría solicitar a sus proveedores que utilicen envases más adecuados ambientalmente.

El impacto de las normas ISO 14.000 sobre el comercio dependerá en primer lugar del mercado. Algunos expertos consideran que puede tomar alrededor de diez años conocer de la experiencia práctica si la norma ISO 14.001 se convertirá en un factor importante en el mercado. En la medida que se tornen más importantes, el tener la certificación otorgará una ventaja competitiva en los mercados internacionales, mientras que no tenerla podría comprometer los contratos internacionales existentes y futuros. El impacto en el comercio de países en desarrollo dependerá además del costo del cumplimiento y de la certificación para las firmas locales, comparadas con sus competidores.

Para evaluar estos probables efectos resultan relevantes las siguientes preguntas: ¿en qué países y sectores la certificación por ISO 14.001 se está convirtiendo en un factor importante en el mercado?, ¿qué acciones se han emprendido para fomentar la adopción de sistemas voluntarios de gestión ambiental?, ¿cuál es el reconocimiento internacional que se puede esperar de las mismas?, y ¿cuáles son los problemas que se han detectado a un año de su edición como norma internacional, en la certificación de la norma y en la implementación de un SGA?

SITUACION ACTUAL EN LA ADOPCION DE ESTAS NORMAS

Número de Certificados

Existen a la fecha más de 3.100 certificaciones de Sistemas de Gestión Ambiental en el mundo, ya sea de acuerdo a la norma europea EMAS, la ISO 14.001 o la BS 7.750. El análisis del número de certificaciones, del que se tiene conocimiento a la fecha en distintos países del mundo, demuestra que no sólo son los países europeos los más interesados en implementar SGA, inducidos en su inicio por el EMAS iniciado en abril de 1995, sino que resulta muy notorio el auge que han tenido estos sistemas en los países del continente asiático, liderados por Japón. En los últimos tiempos se ha producido una acelerada tasa de aumento de los sitios registrados por EMAS en Alemania y certificados por ISO 14.001 en Japón.

En Europa, los SGA fueron adoptados con bastante entusiasmo a partir de la publicación, en 1992, de la primera norma sobre el tema, la BS 7.750. Para muchas empresas la implementación es considerada como una simple extensión de los sistemas y procedimientos existentes, luego de haber realizado la evaluación ambiental y establecido las metas y objetivos, no obstante no está ampliamente documentado el valor agregado de tener el sistema certificado independientemente. Por ello, muchas compañías están utilizando la norma internamente como un instrumento para mejorar su desempeño ambiental y obtener mayor eficiencia a menor costo, razón por la cual es dable esperar que si la norma llegara a imponerse por razones de mercado estas empresas podrían certificar su SGA con bastante facilidad.

Esta actitud presenta un contraste muy grande con la situación que se presenta en Asia, donde la certificación por ISO 14.001 es el objetivo principal de las empresas que implementan un SGA. La razón de ello está muy relacionada a aspectos del comercio y al temor de muchas de ellas que sin la certificación, será difícil realizar negocios en Europa.

Si analizamos la distribución a nivel continente, vemos que en Europa se concentra casi el 73% de los sitios totales certificados registrados hasta la fecha. Del total, el 46% corresponde a la norma ISO 14.001, el 35,6% al EMAS y el 18,4% de estos sitios están registrados simultáneamente de acuerdo a ambas normas.

CONTINENTE	Certificaciones ISO 14.001/ BS 7.750	Número de Registros EMAS	TOTAL sitios*
<i>Africa</i>	-	-	-
<i>América</i>	91	-	91
<i>Asia</i>	608	-	608
<i>Europa</i>	1.299	1.092 (371-ISO)	2.020
<i>Oceanía</i>	60	-	60
<i>TOTAL CERTIFICADOS</i>	2.058	1.092	2.779*/3.150

A agosto de 1997, había 1.009 instalaciones inscriptas en el Registro del EMAS en Bruselas, y si se considera que en marzo había 697 sitios registrados, en sólo seis meses se ha producido un incremento de casi el 45% en el número de registraciones.

De este total, casi el 74% de las instalaciones están ubicadas en Alemania, donde el énfasis está puesto en la registración de acuerdo al EMAS que ha sido objeto de críticas por operar un programa de acreditación menos completo que el que se considera adecuado. De abril a septiembre ha aumentado en un 80% la cantidad de sitios registrados. Si bien se cuenta con 280 certificados ISO 14.001, parecería que pertenecen a empresas multinacionales que necesitan el EMAS en Europa y la ISO a nivel global.

Adicionalmente, existen en Europa 1.299 sitios certificados de acuerdo a las normas ISO 14.001, BS 7.750 o ISO/EMAS, lo que representa el 63%, siendo el Reino Unido (con casi el 36% de los certificados) el que posee mayor cantidad (470), Alemania (280), los Países Bajos (150) y Suecia y Suiza con alrededor de 80, los que poseen la mayor cantidad de estos certificados.

Le sigue en importancia Asia con el 22% de los sitios totales certificados, correspondiendo al 29,5% de las certificaciones ISO 14.001 o BS 7.750, mientras que un número elevado de compañías está preparándose para certificar. Se estima que para fines de 1999 serán más de 10.000 las certificaciones ISO en Asia, aunque algunas fuentes consideran que estas cifras son un tanto conservadoras y que subestiman el verdadero interés que existe en algunos países, tales como Japón, por ejemplo, en el cual una encuesta realizada recientemente por la Agencia Ambiental de ese país sugiere que más del 25% de las compañías están interesadas en obtener la certificación. La encuesta realizada por la Corporación de Pequeñas Empresas de Japón en 1996 demostró que el 15% de las PyMES y un 42% de las empresas grandes ya habían decidido implementar la norma. En Taiwán el gobierno estima que alrededor de 1.200 compañías estarán certificadas en 2 ó 3 años.

Hasta el presente la tasa de certificación de la norma ISO 14.001 ha sido muy superior a la de las normas ISO 9.000 en una etapa similar de su desarrollo; estas normas fueron publicadas a mediados de los años '80 y llevó entre 5-6 años generar el interés por ellas, mientras que un nivel similar de interés por las normas ISO 14.000 ha sido generado en menos de un año.

El caso más notorio es el de Japón. El resultado obtenido en tan corto plazo resulta por demás significativo, ya que hasta la fecha este país cuenta con 389 sitios certificados ya sea por la norma ISO 14.000 o BS 7.750, lo que constituye el 19% de los certificados totales de este tipo emitidos a nivel mundial, correspondiendo el 56,1% al sector eléctrico/electrónico; el 13,6% a máquinas y equipos; 8,2% químicas; 7% para instrumentos de precisión; 3% refinerías de petróleo; 2,4% automotrices, 2,1% hierro y acero y 7% otros. En este caso, también entre los meses de abril a septiembre se produjo un gran incremento en el nivel de certificaciones, que ha llegado al 57%.

Otros países asiáticos también han emprendido rápidas acciones en este sentido, y cuentan con más de 219 certificaciones ISO 14.001 o BS 7.750. Los que más se han destacado en este sentido son Taiwán con más de 80 certificados, Corea con 65, Singapur 20 y Tailandia 16.

El continente americano es el que cuenta con un número muy inferior de certificaciones que llega a 91, lo cual constituye sólo el 3,3% del total de sitios certificados. De éstos, 35 corresponden a Estados Unidos, 23 a Canadá, 14 a Brasil, 12 a Argentina y 7 a México. En Estados Unidos, las empresas han tomado la decisión de “esperar y ver”, demostrando en general un interés cauteloso, siendo las compañías involucradas en el comercio internacional y las automotrices, las que han buscado la certificación. Muchas compañías utilizan la norma ISO 14.001 como un documento de referencia para implementar su SGA, pero no están buscando la certificación.

Por último cabe mencionar a Oceanía, que entre Australia y Nueva Zelandia cuentan con 60 certificados ISO 14.001, representando el 2,1 % del total, lo cual es bastante significativo considerando lo pequeño del continente.

El análisis de los sectores que han certificado hasta la fecha muestra que los sectores más avanzados son: el eléctrico/electrónico, máquinas y equipamientos, químico, alimenticio, fabricación de productos metálicos y empresas de tratamiento de residuos.

Acciones emprendidas por diferentes países para fomentar la adopción de Sistemas de Gestión Ambiental (SGA)

Dentro de este contexto, y teniendo en cuenta la rapidez con la cual está evolucionando la implementación de SGA por parte de las compañías, resulta interesante realizar un análisis de las políticas adoptadas en este sentido por diferentes países hasta la fecha, ya que guarda una estrecha relación con los números de certificados emitidos.

Son varios los países que han implementado políticas para fomentar y facilitar la adopción de estos sistemas en general brindando asistencia financiera y/o técnica o como complemento de las reglamentaciones. Los gobiernos lo visualizan como una herramienta que les permita disminuir la presión de las inspecciones y controles de las empresas que cuenten con un SGA frente a las que no lo tengan, mediante la simplificación de los procedimientos regulatorios para las firmas certificadas. En algunos casos podrían llegar a dictarse reglamentaciones que exijan la certificación para el otorgamiento de un permiso, lo cual no sería deseable ya que se opondría al espíritu de las normas ISO voluntarias.

Los países que han volcado sus esfuerzos a fomentar la implementación de SGA incluyen, en Europa, Alemania, Reino Unido, Países Bajos, Austria, Francia, Bélgica, Irlanda; en Asia, Japón, Indonesia, Malasia, Hong Kong-China, Singapur, Taiwán, Tailandia, Corea, y China; y en América del Sur, México y Colombia.

Asimismo, el año pasado, la Comisión Europea en Bruselas inició un programa piloto para PyMES por medio del cual consultores procedentes de cada miembro de la Unión Europea están ayudando a las pequeñas compañías a adoptar el EMAS.

Alemania ha estado entre los líderes europeos que más ha fomentado la implementación de SGA, fundamentalmente bajo el EMAS. Han participado muchas compañías pequeñas algunas de las cuales recibieron subsidios al unirse al proyecto piloto establecido para probar el EMAS. Los

costos de consultoría fueron subsidiados en un 60% con fondos del programa. El rápido crecimiento del número de industrias certificadas está motivado por una gran presión regulatoria aplicada a nivel local.

Cuando la Unión Europea comenzó a elaborar su directiva que años después resultaría en su Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS), el **Reino Unido** elaboró la primera norma de SGA -BS 7.750- y llevó adelante un proyecto piloto que contó con financiamiento del Departamento de Medio Ambiente del Organismo Competente del Reino Unido para el Esquema de la U.E. sobre Eco-gestión y Auditoría. Como resultado, en el año 1995 desarrollaron un “Esquema de Asistencia para la Gestión Ambiental y de Energía para las PyMES” (SCEEMAS) que ofrece subsidios que ayudan a solventar los costos de contratación de un consultor que asesorará a la empresa en el desarrollo de su política ambiental, en la introducción del SGA y la certificación para el EMAS, pudiendo ser utilizado para obtener la certificación por la norma ISO 14.001. La larga trayectoria de este país en este tema explica el elevado número de certificados con que cuenta a la fecha.

En el caso de los **Países Bajos** el nuevo enfoque para otorgar permisos ambientales y la imposición de las leyes iniciados por el gobierno en 1989 a través de la política denominada la “Gestión Ambiental de una Compañía”, sumado al rol facilitador del gobierno con programas de estímulo para implementar sistemas de gestión ambiental, permitieron a partir del año 1995 el establecimiento de un nuevo modelo de relación entre el gobierno y las compañías y un nuevo enfoque en el otorgamiento de permisos y fiscalización.

Se evolucionó del modelo antiguo en el cual el gobierno dictaba las reglamentaciones con extensos requerimientos en la actualización del permiso y en la inspección detallada que realizaba frente a la actitud defensiva de las compañías, al nuevo modelo basado en Sistemas de Gestión Ambiental, con requerimientos concisos especificando los objetivos ambientales en el Plan Ambiental elaborado por iniciativa de la compañía y con aprobación del gobierno, en la auto-inspección por ellas mismas, e inspección del gobierno sólo para las cuestiones más importantes y basada en los informes elaborados por la compañía.

Esta política fue intensificada adoptando nuevos instrumentos tales como fomento de la política de normalización y certificación, posibilidad de vincular los SGA con el otorgamiento de permisos y la fiscalización para las industrias más contaminantes, políticas dirigidas a grupos de interés en aquellas ramas de actividad más contaminantes, obligación legal de publicar un informe ambiental anual para ciertas compañías, y auditoría ambiental obligatoria para aquellas que infrinjan seriamente sus permisos ambientales.

En 1990 se comenzó un Programa de Incentivos por medio del cual se subsidiaron numerosos proyectos para desarrollar modelos de SGA específicos por rama de actividad y para empresas públicas, así como proyectos de información, educación y capacitación, y se fomentó la creación de los Servicios Ambientales Industriales (BMDs) que brindan asesoramiento a las PyMES. Los resultados obtenidos han sido por demás positivos, ya que hasta la fecha por lo menos 57 asociaciones industriales así como de servicios han intervenido en proyectos específicos por ramas de actividad.

En **Francia**, las compañías se han mostrado menos interesadas en implementar el EMAS o la norma ISO 14.001; esta renuencia relativa (11 empresas certificadas por EMAS y 28 por ISO 14.000) deriva del hecho que la preocupación primaria de la industria ha sido el cumplimiento del sistema regulatorio estricto y complicado existente. Para combatir esta aparente indiferencia, la Agencia Francesa para la Gestión Ambiental y de Energía (ADEME) ha ideado su propio programa denominado “Plan Ambiental de la Empresa” fomentando la implementación de SGA. Mientras que la adhesión a este programa no necesariamente lleva a la certificación, permite fomentar la conciencia ambiental de la empresa y hacer mejoras sin ocasionarle costos financieros altos.

El sistema es enteramente compatible con el EMAS o la ISO, pero la diferencia fundamental es que está enfocado en el análisis costo-beneficio permitiendo la adopción de programas orientados hacia la mejora, a la capacitación del personal en temas ambientales, y otros aspectos tradicionales de un SGA, pero siempre teniendo en cuenta los factores económicos.

El Ministerio de Medio Ambiente de **Austria**, la Federación **Belga** de Industrias con colaboración del gobierno, y el gobierno de **Irlanda** también promueven y financian programas piloto para la implementación de SGA, con asistencia financiera y técnica para las empresas.

Las agencias ambientales y los ministerios de industria de **Asia** han reconocido los beneficios potenciales de tener un sistema de certificación para ISO 14.000 bien institucionalizado. De la misma forma que el gobierno alemán facilitaría las cargas administrativas para el cumplimiento regulatorio de los sitios certificados de acuerdo a EMAS e ISO 14.001. Los gobiernos de China, Malasia e Indonesia esperan que en el largo plazo, el sistema propuesto para ISO 14.000 les ayude a monitorear a la industria.

La mayoría de los países tienen programas financiados por el gobierno que ofrecen apoyo técnico y/o financiero a las industrias, entre estos casos se incluyen: Japón, Singapur, Tailandia, Taiwán (que en relación al tamaño de su economía ha sido el país más proactivo en Asia en la implementación de la norma ISO 14.001), Corea, Malasia, China y Hong Kong-China, con las excepciones de India, Brunei y Filipinas.

La mayor parte de las organizaciones japonesas empezaron a discutir seriamente los SGA en el año 1993, cuando la Unión Europea dictó su Reglamentación N° 1836/93 sobre el EMAS. El interés de **Japón** se debió fundamentalmente a dos razones. El influyente Ministerio de Industria y Comercio (MITI) identificó a la tecnología ambiental como uno de los sectores tecnológicos de más rápido crecimiento en Asia y por lo tanto, comenzó a promocionar el desarrollo e implementación de las normas ISO 14.000 entre las organizaciones japonesas. Paralelamente las industrias fueron desafiadas a desarrollar e implementar tecnologías aceptables junto con la implementación de las normas.

Adicionalmente, cuando las normas ISO 9.000 fueron elaboradas, el Instituto de Normalización de este país no participó activamente por estar convencido que sus productos, fabricados bajo sistemas de aseguramiento de la calidad estrictos por mano de obra capacitada con la mejora continúa como un aspecto clave, no necesitarían la certificación. Sin embargo, cuando las imposiciones del mercado internacional obligaron a sus empresas a certificar de acuerdo a estas

normas, no disponían de un esquema de acreditación válido, por lo cual debieron recurrir a certificaciones extranjeras más costosas. Esta experiencia llevó a que Japón no sólo decidiera participar activamente desde sus inicios en la elaboración de la serie ISO 14.000, sino a tratar de fomentar activamente la adopción de SGA por parte de sus empresas.

Pero quizás el hecho más importante lo constituye la decisión de organizar rápidamente un sistema nacional de acreditación que les permitiera a sus empresas certificar los SGA implementados con organizaciones nacionales reconocidas internacionalmente a un costo mucho menor. El MITI promocionó desde sus inicios la implementación de la norma ISO 14.001, recomendando a las empresas incluir los SGA en sus Planes Ambientales Básicos y elaborando y estableciendo los criterios de acreditación con el Consejo de Acreditación Japonés (JAB) para los organismos de certificación, las organizaciones de certificación de auditores y los organismos de capacitación.

Al mismo tiempo, las organizaciones industriales fueron alentadas a establecer sus propios esquemas de certificación, como por ejemplo la fundada por la industria electrónica - Organización de Auditoría y Certificación para el Medio Ambiente de Japón (JACO)-, que obtuvo su primera acreditación del organismo de acreditación inglés, el UKAS, mientras también recibía la acreditación del JAB; que a abril de 1997 llevaba certificadas 141 empresas.

Estas actividades abrieron el camino para la situación actual en la cual Japón tiene un sistema en completo funcionamiento para la certificación y acreditación de ISO 14.001. Es de notar que estas actividades fueron implementadas antes que en Estados Unidos y al mismo tiempo que en Alemania.

El Consejo de Productividad de **Hong Kong** ha iniciado una serie de programas piloto de apoyo para la implementación de ISO 14.000 en grandes empresas, PyMES y empresas de servicios, con el patrocinio del sector industrial y aporte gubernamental.

En **Indonesia**, el Consejo Indonesio de Normalización y la Agencia Indonesia de Gestión del Impacto Ambiental (BADEPAL) están trabajando en forma conjunta para establecer un sistema nacional de acreditación en 1997. Asimismo BADEPAL está desarrollando un proyecto piloto junto a la industria para fomentar la implementación de la norma ISO 14.001 brindando fundamentalmente apoyo en capacitación.

Asimismo, el Instituto de Normas e Investigación Industrial de **Malasia** (SIRIM) inició en 1995 un proyecto piloto similar.

En 1996 la Agencia Nacional de Protección Ambiental de **China**, y las juntas de normas estatales establecieron el Centro Chino de Sistemas de Gestión Ambiental, con el objetivo de brindar programas y servicios para fomentar el establecimiento y mejora de los SGA, en particular las normas ISO 14.000. De acuerdo a lo informado por el Bureau of National Standards de Estados Unidos, el gobierno chino adoptaría la norma ISO 14.001 como política de gobierno aunque pueda no ser necesario obtener la certificación.

En estos países, la certificación está fuertemente promovida por agencias e instituciones relacionadas al gobierno, que no tienen el personal ni las estructuras suficientes para controlar la

legislación ambiental vigente, razón por la cual adoptaron la idea que sea la industria quien controle sus respectivos requerimientos y utilizar la certificación como instrumento para verificar los resultados obtenidos.

Han sido establecidos sistemas de acreditación en Japón, Corea del Sur y Tailandia, y están en formación en Taiwán, China, Singapur y Malasia. La Cooperación de Acreditación del Pacífico, que tiene su sede en Australia ha sido establecida bajo el Foro Internacional de Acreditación para actuar como punto focal regional para lo que espera será un conjunto mundial de acuerdos de reconocimiento mutuo. Aún quedan diferencias muy significativas entre los sistemas de acreditación, y existe gran expectativa en saber cómo evolucionará el sistema de acreditación en China.

Adicionalmente, las organizaciones de certificación locales ya dominan el mercado en Japón y Corea, con las firmas tailandesas y chinas posicionándose rápidamente, frente a las organizaciones internacionales de certificación que deberán competir con las asiáticas acreditadas en los sistemas asiáticos que frecuentemente ofrecen sus servicios con costos más bajos.

En el caso de **Estados Unidos** son varios los Estados que están estudiando las implicancias que podría tener para su gestión la adopción de SGAs, para lo cual han formado un Comité Interagencias sobre Políticas de Normalización constituido por los Departamentos de Energía, Defensa y Comercio, la Agencia de Protección Ambiental, la Administración General de Servicios, el Servicio Postal, y la Administración de Alimentos y Drogas con el objeto de evaluar qué utilidad puede tener para las agencias gubernamentales implementar un SGA como el de la ISO.

Asimismo varias regiones de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) están llevando adelante programas piloto, tanto a nivel federal a través del *Environmental Leadership Program* (ELP), como regional con el *New England Star Track*, Programa de la Región 1 y el *Merit Partnership*, de la Región 9, lo cual demuestra el interés del gobierno por trabajar con organizaciones dedicadas a implementar un SGA; así como por iniciativas de algunas corporaciones multinacionales que también están implementando SGAs.

Informes publicados recientemente por iniciativas privadas tales como, la Iniciativa Mundial de Gestión Ambiental (GEMI), el Instituto de Política Ambiental Nacional (NEPI) y el Instituto Aspen, han recomendado la creación de una vía regulatoria alternativa basada en SGA y la excelencia ambiental, en un caso llamada la “doble vía” y en la otra “*greentracking*”. Ambos estudios ven a la vía de la excelencia voluntaria como suplementaria más que como un reemplazo al sistema actual beneficiando a las empresas que hagan una práctica corriente de la excelencia ambiental basada en SGA, los avances tecnológicos, la prevención de la contaminación y mayores eficiencias. La confluencia de las recomendaciones del nivel político y de las conclusiones de los proyectos piloto brindaría una base para iniciar la llamada “vía verde” para un subconjunto proactivo de la comunidad regulada.

Canadá tiene dos estudios de casos que merecen una mención especial. Uno es el de una compañía química pequeña con un mercado de exportación importante, Prospec Chemical. Esta empresa no tenía un sistema de gestión ambiental formal; y sus niveles de emisión superaron su

certificado de operación en dos oportunidades. En el juicio que se le inició, ofreció certificar su SGA por la norma ISO 14.001 para minimizar la posibilidad de ocurrencia de otras situaciones de incumplimiento de la legislación. Los abogados demandantes y defensores recomendaron la certificación por ISO como parte de un acuerdo para obtener una multa menor. Como resultado han elaborado un Plan Integrado para una Mejor Gestión Ambiental que incluye el cumplimiento de las normas ISO 9.001, el Cuidado Responsable e ISO 14.001.

El segundo se refiere a una iniciativa que está elaborando el gobierno de la Provincia de Nueva Escocia que estaría por otorgar créditos a deducir de los impuestos para las empresas que implementen la norma ISO 14.001.

Los gobiernos de **México** y **Colombia** tienen también proyectos pilotos en ejecución.

La actividad desarrollada por **Brasil** durante la elaboración de las normas ha sido muy intensa, tanto a nivel nacional como internacional. A nivel nacional se creó el Grupo de Apoyo a la Normalización Ambiental conjuntamente con la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (GANA/ABNT), constituido por 16 compañías, varias de las cuales son estatales, y que ha tenido una actuación muy destacada desde el inicio de las tareas del Comité Técnico ISO/TC 207.

A nivel internacional Brasil forma parte del Grupo de Tareas de SGA del Foro Internacional de Acreditación (IAF) que establece los requerimientos generales para las organizaciones que evalúen y certifiquen SGA y cuyo objetivo es la elaboración de criterios comunes a ser adoptados por los países miembros para promover el reconocimiento mutuo de los sistemas de acreditación/certificación.

Este país ya cuenta con una estructura para la acreditación y certificación ambientales, la Comisión de Certificación Ambiental, y a la fecha cuenta con 12 empresas certificadas, fundamentalmente en el ramo petroquímico y de pulpa y papel. Es importante destacar el apoyo a las empresas que están llevando adelante tanto organizaciones privadas como gubernamentales, tales como la Asociación Brasileña para el Apoyo de la Gestión Ambiental, el Servicio de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Industrias y el Servicio Nacional para el Aprendizaje Industrial.

En Argentina, la certificación de once compañías a la fecha demuestra el interés existente en la industria por incorporarse a esta nueva tendencia mundial. Resulta interesante señalar, que el gobierno de la Provincia de Mendoza, ha demostrado el primer signo de interés por parte del nivel gubernamental en relación a este tema. En el Art. 30 del Capítulo VII de su Decreto-Acuerdo N° 1.939 de noviembre de 1996, referido a la política hacia el sector industrial y la calidad ambiental, hace una mención específica a la autorregulación, estableciendo que los Ministerios de Ambiente y Obras Públicas y de Economía y Finanzas deberán elaborar un programa de promoción de las autorregulaciones destinadas a la mejora continua de la calidad ambiental en los procesos de producción en las empresas, para lo cual deberán promover la capacitación necesaria para la adopción de las mismas. Asimismo establece para los generadores y operadores de residuos peligrosos que certifiquen normas de calidad ambiental, incentivos consistentes en una reducción en la tasa de fiscalización.

Reconocimiento internacional de las normas ISO 14.000

Tanto la OMC, a través de su Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, como la Comisión Europea en su Directiva del Nuevo Enfoque de 1985 reconocieron a la ISO como organismo competente para establecer normas internacionales que posteriormente pueden ser utilizadas como base para una legislación. Desde esta perspectiva, el trabajo de la ISO tiene una importancia considerable por su potencial de influenciar el comercio internacional y las reglamentaciones ambientales desde el nivel global al nacional. La ISO también posee una considerable credibilidad entre los círculos gubernamentales e industriales, basada en su larga trayectoria y los procedimientos para establecer y adoptar normas.

Quizás una de las señales más esperadas y de la cual existía una creencia generalizada que dependería el éxito de las normas ISO 14.000 era su aceptación por parte de la U.E. como equivalente a EMAS. Desde el inicio de las negociaciones de la norma ISO 14.001, se tuvo muy en claro esta situación, de allí que las negociaciones resultaran lentas y complicadas. No obstante, el objetivo perseguido dio sus frutos ya que el reciente reconocimiento de la norma ISO 14.001 como un medio para demostrar el cumplimiento parcial del EMAS (Decisión 97/265/CE del 16/4/97), sin lugar a dudas ha representado uno de los pasos más importantes en el camino a su aceptación total en el ámbito internacional. Las instalaciones europeas que utilicen la norma ISO 14.001 deberán cumplir requerimientos adicionales si desean verificar su empresa por el EMAS los que serán descriptos en un documento comparativo entre ambas normas a ser publicado por el Comité Europeo de Normalización (CEN).

Asimismo, el CEN ha aprobado sin modificaciones varias normas claves de la serie que incluyen la norma ISO 14.001, su documento guía ISO 14.004, y las normas relacionadas a auditorías ambientales ISO 14.010, 14.011 y 14.012, y la 14.040 sobre análisis de ciclo de vida.

En una Decisión separada (Nº 97/264 de la misma fecha) la Comisión Europea reconoce los procedimientos de certificación adoptados por la Acreditación Europea de la Certificación, constituida por los organismos de acreditación de los organismos de certificación de SGA más reconocidos de Europa, y los procedimientos similares adoptados por los gobiernos de Alemania y Austria.

Muchos expertos creen que las Decisiones de la U.E. casi con certeza asegurarán el éxito internacional de la norma ISO 14.001, así como el de los documentos relacionados a ella. Estas decisiones pueden también constituir la primera razón para que muchas empresas comiencen a considerar la certificación de acuerdo a esta norma, ya que han recibido una clara señal de que su uso permitirá evitar la duplicación de esfuerzos para la certificación de sus SGA en Europa.

Otro de los temas en debate es si existe alguna relación entre las normas de gestión ambiental de la ISO con la OMC y su Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), cuyo objetivo es evitar que los reglamentos, normas técnicas y procedimientos de ensayo y evaluación de conformidad creen obstáculos innecesarios al comercio y para lo cual estimula a sus Miembros a utilizar normas internacionales relevantes, como aquellas negociadas en el marco de la ISO.

Un aspecto importante es que este Acuerdo abarca los procesos y métodos de producción relacionados con las características del producto. A diferencia de las normas de etiquetado ambiental, la norma ISO 14.001 de gestión ambiental no es una norma referida al desempeño de un producto. A menos que sea obligatoria, el Acuerdo de OTC y su Código de Buena Conducta probablemente no se apliquen a la norma ISO 14.001.

Cualquiera sea la relación entre la norma ISO 14.001 y el Acuerdo de OTC, la discusión sobre la experiencia práctica con la implementación de un SGA y sus ventajas y desventajas sobre otros instrumentos de política, pueden brindar alguna visión sobre temas sobresalientes en el debate sobre el comercio y el medio ambiente, en particular el relacionado a los procesos y métodos de producción (PPMs) no relacionados al producto. Una de las mayores dudas que se han planteado es hasta qué punto la norma ISO 14.001 puede contribuir a tratar el tema de los PPMs en el contexto del comercio internacional.

Una de las ventajas de esta norma sobre otros instrumentos, tales como el etiquetado ambiental, es que no hay criterios o requerimientos específicos establecidos por el país importador. La norma ISO 14.001 requiere que las empresas cumplan con las leyes y reglamentaciones aplicables en el país de producción solamente, evitando en cierta medida el tema de la extraterritorialidad. Esta norma es flexible ya que el esquema propuesto no especifica ningún criterio ambiental que debe ser cumplido para calificar en estos esquemas. En su lugar, tiene requerimientos detallados relacionados con las políticas ambientales, programas, sistemas de gestión y auditorías ambientales, pero los criterios específicos que deben ser cumplimentados dependen de los requerimientos regulatorios en el país y de la política y metas ambientales que la empresa establezca.

Existe, no obstante, el riesgo que clientes e importadores en mercados de países avanzados puedan imponer diferentes tipos de requerimientos a empresas de países en desarrollo, tales como tener un SGA, o que el mismo esté certificado por una tercera parte. Mientras la certificación de acuerdo a la norma ISO 14.001 sea requerida en el contexto de transacciones comerciales entre dos empresas, la relación con la OMC tiene muy poca o casi ninguna relevancia, aunque puede convertirse en un tema importante si los gobiernos llegaran a hacer obligatoria la certificación por ISO, por ejemplo, en los requerimientos de sus compras. Si este fuera el caso, sería razonable asumir que las provisiones de la OMC deberían aplicarse a las compras del Gobierno.

En algunos países los ministerios y agencias gubernamentales están considerando la certificación por ISO 14.001 como una condición para la participación en las licitaciones de compras gubernamentales. Un ejemplo es el Departamento de Energía de los Estados Unidos. Este tipo de prácticas puede llegar a tener efectos significativos tanto en el comercio como en la inversión y necesitará aún más análisis.

En este sentido merece mencionarse también el Informe sobre Estimación del Comercio Nacional sobre Barreras Extranjeras al Comercio emitido por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), que señala a las prácticas de compras del gobierno de Dinamarca como un área de preocupación ya que requiere a sus instituciones y organismos que apliquen criterios ambientales y de energía en un mismo nivel con el precio, calidad y plazos de entrega. El informe manifiesta que *“en la práctica esto probablemente signifique especificaciones de productos que*

lleven la ecolabel de la U.E. o productos producidos por firmas con una ecoauditoría satisfactoria”.

Las normas ISO 14.000 pueden suscitar asimismo otras preocupaciones de relevancia indirecta en las deliberaciones que se están produciendo en el seno de la OMC, tal como en qué medida pueden ser consideradas como normas internacionales relevantes en el contexto del Acuerdo de OTC. Probablemente sea considerada como tal. Sin embargo, el hecho que los países en vías de desarrollo no hayan participado activamente en la elaboración de estas normas puede complicar este tema. De hecho, en el contexto de las deliberaciones del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CTE) de la OMC, algunos de estos países han expresado su preocupación sobre el proceso de la ISO y las dificultades de algunos miembros de la OMC para participar en forma efectiva debido a los compromisos de recursos que implica. Consecuentemente, consideran que las normas ISO que se encuentran en elaboración no toman en consideración sus intereses comerciales adecuadamente.

Principales dificultades experimentadas en la implementación de la norma ISO 14.001

Las PyMES deberán enfrentar más problemas que las firmas grandes para establecer un SGA, no sólo en relación a las inversiones que deberán realizar para satisfacer los requerimientos de la norma, lo cual puede no ser económico en pequeña escala sino también por la falta de información, de recursos humanos y los costos necesarios para certificar el SGA. Un dato por demás significativo es el hecho de que las PyMES constituyen más del 90% del mercado de los diferentes países.

De hecho, en el esquema EMAS se han reconocido las dificultades particulares que éstas pueden encontrar, razón por la cual en la U.E. estas empresas se han visto beneficiadas con asistencias especiales para facilitar su participación, a través de información, capacitación, apoyo técnico o financiero o de un sistema simplificado de verificación e inspección, así como de la eximición de efectuar declaraciones ambientales anuales.

El ISO/TC 207 ha estado considerando la necesidad de elaborar una norma especial para las PyMES tema que fuera discutido en la última reunión plenaria de Kyoto concluyéndose que se necesita más experiencia en la aplicación de la norma antes de decidir si se debe elaborar una norma específica para este tipo de empresas. A tal fin se recopilarán las experiencias en la implementación de un SGA en los países miembros para evaluar la evolución de este tema en la próxima reunión plenaria.

En un reciente Taller de Trabajo sobre implementación de la norma ISO 14.001 por PyMES fueron varios los países que presentaron su situación, tales como: Japón, Reino Unido, Alemania, Brasil, Irlanda, México, Malasia, Estados Unidos, Hong Kong-China, Austria, incorporándose los comentarios enviados por Argentina y Holanda. Como resultado del mismo puede concluirse que las empresas tanto estén radicadas en países desarrollados como no desarrollados, tienen problemas y necesidades comunes. Esto configura un tema de gran preocupación para la mayoría de los países.

En esta reunión también se realizó un seminario sobre la experiencia en la aplicación de la norma a ocho meses de su publicación. La experiencia de las empresas que están activamente comprometidas con la implementación de la norma ISO 14.001, en su mayoría pertenecientes a empresas multinacionales, y los relevamientos efectuados sobre la situación de las PyMES, permitieron identificar los primeros inconvenientes que se han detectado en la implementación de esta norma, e incluyen:

- *dificultad en la recolección inicial de la legislación ambiental vigente;*
- *falta de metodologías para seleccionar los aspectos ambientales significativos;*
- *dificultad para establecer los criterios para priorizar los objetivos y metas en relación a los aspectos ambientales;*
- *necesidad de métodos y guías para realizar auditorías de SGA;*
- *escasez de personal calificado en la empresa para entender un SGA;*
- *pocos profesionales especializados en el tema resultando así en altos costos de consultoría para implementar el SGA;*
- *necesidad de capacitación de todos los niveles en temas ambientales y gestión ambiental;*
- *necesidad de disminuir la carga burocrática administrativa;*
- *dificultades para obtener información sobre instituciones competentes que puedan proveer cursos de capacitación o consultoría para la implementación de la norma ISO 14.001;*
- *restricciones económicas por los altos costos que demanda la implementación de un SGA, las auditorías ambientales y la certificación;*
- *diferentes lineamientos/criterios internos sobre los alcances de la norma por organismos certificadores; y*
- *criterios de acreditación disímiles entre países.*

El costo de implementar un SGA puede dividirse en diferentes aspectos. En primer lugar la implementación y el mantenimiento de un SGA implica un proceso de documentación complejo que insume tiempo y los costos correspondientes pueden ser considerables, en particular en la medida que deban contratarse consultores.

En segundo lugar, el cumplimiento de todas las reglamentaciones aplicables en el país de producción, tanto nacionales como locales e internacionales, requisito mínimo de la norma ISO 14.001, y los costos de las inversiones necesarias para satisfacer el compromiso de cumplirlas y reducir la contaminación pueden resultar tanto en ventajas como desventajas en los costos de las compañías en países en desarrollo comparados con las de los más avanzados. En la medida que

las regulaciones ambientales sean menos abarcativas y estrictas en los países en desarrollo, las compañías que certifiquen en estos países pueden tener una ventaja en el costo. Sin embargo si el cumplimiento efectivo de las reglamentaciones es menor, muchas compañías tendrán una desventaja en los costos.

Adicionalmente, puede esperarse que las compañías que participen en este esquema deban ir más allá de lo establecido en la legislación, comprometiéndose al mejoramiento continuo de su SGA lo que puede significar costos adicionales aunque estén cumpliendo las reglamentaciones vigentes.

En teoría se dice que un SGA puede contribuir a mejoras ambientales y beneficios económicos, por ejemplo, a través de ahorros en los ingresos de materiales o energía o en los costos de disminución de la contaminación. Sin embargo, la mejora económica o el desempeño ambiental luego de la implementación de un SGA aún no está fehacientemente documentada.

Lo expuesto anteriormente lleva inevitablemente prestar particular atención a las necesidades de las PyMES en relación a esta serie de normas y a identificar políticas y medidas orientadas a facilitar, donde resulte apropiado, la participación de estas empresas.

Los beneficios internos experimentados por las empresas que han implementado un SGA incluyen:

- *reducción de incidentes y responsabilidades ambientales*: brinda mayor tranquilidad frente a las autoridades de regulación ya que la identificación de los riesgos ambientales mediante un método sistemático ayuda a prevenirlos y disminuyen las posibilidades de estar en infracción en relación a la legislación vigente;
- *mayor eficiencia*: el enfoque sistemático ayuda a identificar oportunidades para reducir los consumos de energía y materiales, la generación de residuos y para mejorar la eficiencia del proceso;
- *mejoramiento del desempeño*: el enfoque sistemático de la gestión lleva indirectamente a un mejor desempeño ambiental y al control de los costos;
- *cultura ambiental mejorada en la organización*: hay un mayor compromiso del nivel gerencial a mejorar la gestión ambiental, la clara definición de las metas y responsabilidades crea mayor concientización y entendimiento de los temas ambientales y conduce a una mejor cultura ambiental en la empresa, con lo cual las actividades de gestión ambiental de la compañía pasan a formar parte de las otras actividades de la misma; y
- *mejora de la imagen pública y reconocimiento de sus clientes*: la certificación del SGA es prueba de que la empresa toma seriamente en consideración los temas ambientales generando la confianza de las partes interesadas.

El problema de la evaluación de conformidad de la norma

Uno de los temas más importantes sobre la implementación de un SGA para que tenga validez internacional, es la evaluación de la conformidad. En el caso de la norma ISO 14.001, la evaluación de conformidad por una tercera parte acreditada es la base para la certificación del SGA de una organización de acuerdo a esta norma.

La *certificación* es el procedimiento por el cual una tercera parte da la seguridad por escrito de que un producto, proceso o servicio conforma con los requerimientos especificados.

De la misma forma que con las normas ISO 9.000, el valor de una certificación depende de la confianza que otros tengan en el organismo que realice dicha certificación y en el proceso que utilice ya que debe existir cierta seguridad que la certificación realizada haya sido rigurosa y justa, que se logra a través del proceso de acreditación.

La *acreditación* es el procedimiento por el cual un organismo autorizante da el reconocimiento formal de que un organismo o persona es competente para llevar adelante tareas específicas.

El auge de las normas ISO ha planteado la necesidad que cada país cuente con instituciones capaces de fomentar y llevar adelante de manera confiable y creíble, las actividades de normalización, acreditación y certificación acordes con los procedimientos internacionales que deben reunir los requisitos necesarios para ser reconocidos mutuamente por los socios comerciales de un país, si desea incrementar la competitividad de sus productos.

Cuando un país carece de este tipo de instituciones sus empresas deben recurrir a certificadores acreditados ante organismos de otros países, generando gastos adicionales a los que habitualmente demanda el proceso de certificación y restringiendo por ende el acceso para el conjunto del universo empresario. Por sobre todo, los esquemas de acreditación y certificación tienen que ser eficientes para minimizar el costo y la carga administrativa sobre los usuarios finales. Obtener y mantener la certificación por ISO 14.001 puede ser onerosa, en particular si no existen organismos de acreditación y certificación nacionales disponibles, o si la certificación por organismos nacionales no es aceptada en los mercados extranjeros.

La calidad de los procedimientos de certificación es importante porque los riesgos de la certificación de un SGA son mayores que los de la certificación de un Sistema de Calidad dado que existen muchos aspectos públicos. Si una empresa con un SGA certificado tuviera problemas ambientales, seguramente esto traería mala publicidad y podría generar un efecto negativo sobre el sistema.

Las normas ISO 14.000 no parecen establecer ningún límite a los requerimientos que pueden ser demandados, implicando un cierto grado de subjetividad -lo cual es usual en las cuestiones relacionadas al medio ambiente- y puede generar distintos grados de exigencias. De hecho, ya se han detectado organismos certificadores que están aplicando diferentes lineamientos/criterios internos sobre los alcances de la norma, así como criterios de acreditación disímiles entre países, problemas que ya se vislumbraban desde un principio con la evaluación de conformidad de la

norma. En la última reunión plenaria del ISO/TC 207, la delegación de Estados Unidos alertó que había empresas certificadoras que estaban exigiendo requisitos más allá de los estipulados en la norma.

A pesar que el TC 207 no es directamente responsable de establecer un sistema de evaluación de conformidad para apoyar la certificación de la norma ISO 14.001, está monitoreando y participando en los esfuerzos internacionales que se están realizando en este sentido. Una parte importante del trabajo se está realizando a través del Comité sobre Evaluación de Conformidad de la ISO (CASCO). El año pasado este Comité formó un grupo de trabajo cuyos mandatos incluyen elaborar los requerimientos generales para las organizaciones que operen la evaluación y certificación de SGA, labor que se encuentra en marcha.

La compatibilidad de los sistemas sólo puede resultar de la interpretación uniforme de los requerimientos de las normas, una instrucción consistente por los oferentes de cursos, la calificación uniforme de auditores y la aplicación fiel de las guías de CASCO tanto por los acreditadores como por los certificadores. La posibilidad que esto suceda sin alguna disciplina y coordinación internacional es leve. Esto se debe fundamentalmente a las diferencias altamente significativas en leyes ambientales, experiencia, tecnología, problemas y compromisos/obligaciones.

En función de los problemas detectados, el Plenario del ISO/TC 207 aprobó en Kyoto dos resoluciones relativas a este tema. De acuerdo a la Resolución N° 15/97 se solicita que cualquier lineamiento elaborado por ISO/CASCO, el Foro Internacional de Acreditación, la Acreditación Europea de Certificación u otro organismo similar acepte y no altere o interprete el texto de la ISO 14.001, y solicita que cualquier lineamiento de evaluación de conformidad contenga una cláusula que manifieste que los lineamientos no interpretan o alteran los requerimientos de la ISO 14.001.

Asimismo, de acuerdo a la Resolución N° 16/97 el TC 207 establece que cualquier guía sobre evaluación de conformidad de la norma ISO 14.001 elaborada por los organismos mencionados en la resolución anterior, incluya una declaración sobre las interpretaciones que un Organismo de Certificación acreditado realice de la norma, debe ser realizado en coordinación con los Organismos Nacionales de Normalización, y que éstos resuelvan las cuestiones de interpretación de acuerdo al procedimiento a ser elaborado antes de la próxima reunión plenaria.

Otro tema clave es la integración de los sistemas entre países y regiones, de forma tal que la certificación de un SGA sea reconocida en cualquier país en el mundo, así como una mayor integración de la evaluación de conformidad entre las diferentes áreas de gestión, para que una compañía pueda cumplir con los requerimientos de más de una certificación por medio de una auditoría combinada de sus sistemas de gestión. Los progresos se están llevando adelante en forma muy lenta quedando por delante un amplio espacio de trabajo.

El desafío de la ISO en su intento de establecer un sistema de certificación reconocido internacionalmente en cooperación con otras organizaciones internacionales, es construir un sistema que sea durable y reconocido ampliamente, que coordine las iniciativas que están teniendo lugar a nivel nacional, regional o multinacional. Este trabajo podría basarse en la

experiencia internacional de evaluación de conformidad de sistemas de calidad, a través de, por ejemplo, el Foro Internacional de Acreditación, que aún está en desarrollo.

Lamentablemente, el fracaso del Organismo de Evaluación y Reconocimiento de Sistemas Relativos a la Calidad (QSAR) que tenía como objetivo lograr un sistema de este tipo para la evaluación de los organismos de acreditación de sistemas de calidad siembra dudas sobre la viabilidad que pueda llegarse con éxito a un resultado positivo. Esto ha llevado a que muchas organizaciones certificadoras no cooperen más con sus organismos oficiales de acreditación, y busquen mecanismos alternativos para que sus certificados sean reconocidos en el extranjero, tales como acreditarse en otros países, principalmente los europeos.

En abril se reunieron los delegados al Foro Internacional de Acreditación (IAF) para discutir la armonización de los criterios de acreditación para la norma ISO 14.001. Cuando éstos sean aprobados, existiría una alta probabilidad que los organismos de acreditación no europeos sean incitados a cumplir con los procedimientos europeos aprobados por esta Comisión a fin de establecer el reconocimiento mutuo. Varios participantes de la reunión de Kyoto también advirtieron que se estaba redactando un documento sobre criterios de acreditación que contenía más requerimientos que los de la norma.

Dentro de los próximos 3 a 5 años, el trabajo de las varias organizaciones mencionadas anteriormente sobre evaluación de conformidad de SGA debería culminar en un sistema internacional armonizado de acreditación para los organismos de certificación, lo cual a su vez apoyaría el reconocimiento internacional de las certificaciones. De lograrse algo así, este sistema disminuiría la necesidad de acuerdos de reconocimiento mutuo bilaterales y regionales sobre evaluación de conformidad.

Otro tema de integración que está emergiendo es la relación que pueda surgir entre las normas voluntarias, la evaluación de conformidad y las reglamentaciones gubernamentales. Muchos gobiernos han comenzado a reconocer los límites de las regulaciones ambientales de “mandato y control” y algunos han expresado interés en las normas de gestión ambiental como complemento a las reglamentaciones. Mientras algunos gobiernos han tomado la posición de mantenerse al margen y dejar que sea el mercado el que promueva el uso de las normas, otras agencias gubernamentales han tratado de establecer vínculos entre las normas voluntarias y las obligatorias. Un ejemplo de ello, son los Países Bajos, caso que fuera analizado con anterioridad.

EL ETIQUETADO AMBIENTAL Y LAS NORMAS ISO 14.000

Los programas de eco-etiquetado certificados por una tercera parte evalúan productos y servicios para determinar su impacto relativo en el medio ambiente. Asimismo sirven como una herramienta de protección al consumidor o como una forma de promover o fomentar las metas de las políticas ambientales gubernamentales. La evaluación de conformidad por una tercera parte permite mostrar a los consumidores que esos productos son la mejor elección ambiental y el sello se convierte así en un argumento vendedor, ya que los productos de estos fabricantes ganan una ventaja competitiva en el mercado. Alrededor de dos docenas de programas de este tipo operan actualmente en el mundo, la mayoría controlados por el gobierno o por una organización independiente con vigilancia gubernamental. Algunos también son operados en forma privada como es el caso de Estados Unidos.

La credibilidad y el futuro de los programas de eco-etiquetado aún permanece incierta. Las discusiones y controversias generadas por este tipo de programas que identifican productos “preferibles ambientalmente” son continuas. En los últimos años los sellos de aprobación, llamados habitualmente “*ecolabels*”, han generado críticas significativas por parte de la industria a medida que han proliferado internacionalmente.

Se ha argumentado fundamentalmente que pueden operar como barreras al comercio cuando están basados en preocupaciones o requerimientos que pueden no reflejar las condiciones ambientales en otros lugares. Esto se debe a que los procedimientos para elaborar los criterios de eco-etiquetado no son transparentes ni suficientemente abiertos a las partes afectadas de países extranjeros. El hecho que los fabricantes deban adaptar los productos exportados a una variedad de normas establecidas por distintos esquemas de etiquetado, también es citado como una posible barrera. A pesar de las atenciones que han recibido recientemente estos temas, su resolución permanece con evasivas y las iniciativas que se esperaban resolvieran estos temas han quedado inconclusas.

El Esquema de la U.E. en particular, ha sido criticado por razones de transparencia y libre comercio. Los Estados Miembros han solicitado a la Comisión Europea revisar la compatibilidad del eco-etiquetado con el nuevo Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC que cubre las normas de productos. La alarma de la OMC fue inicialmente encendida por Brasil en 1993 cuando expresó su preocupación sobre los criterios propuestos para los productos de papel tisú.

Los países en desarrollo también están preocupados de que sus productos no califiquen para las “*ecolabels*” de los países desarrollados y no puedan competir en esos mercados. Estas preocupaciones están siendo consideradas por varios organismos internacionales, tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

El Acuerdo de OTC sobre medio ambiente está basado en la premisa que cada Estado debería ser capaz de retener su soberanía en su territorio y no ser forzado a aceptar un producto extranjero que pueda dañar el medio ambiente del país importador. Una barrera técnica al comercio sólo

sería defendible en términos ambientales para protegerse de efectos que pudieran ocurrir luego que el producto haya sido importado.

Bajo este Acuerdo los efectos ambientales asociados con la producción y procesamiento no deberían estar controlados por una reglamentación técnica del país importador. En contraste, el enfoque de análisis de ciclo de vida que es fundamental para los programas certificados por una tercera parte incluye la consideración de estos PPMs como elementos esenciales de los aspectos ambientales del producto, y las dificultades surgen cuando el criterio para otorgar la etiqueta en el país importador incluye requerimientos que pueden ser inapropiados para el país de fabricación.

El Comité sobre Comercio y Medio Ambiente (CTE) de la OMC preparó un informe sobre algunos de los temas relacionados al comercio y el etiquetado ambiental para la primera conferencia ministerial de la OMC realizada en Singapur. En el informe se dice que los programas de etiquetado ambiental bien diseñados pueden ser instrumentos efectivos de una política ambiental pero que han sido manifestadas varias preocupaciones sobre los posibles efectos en el comercio. Muchas de las partes afectadas hubieran deseado que la revisión realizada por el CTE hubiera llevado a una declaración más fuerte en contra de los programas de eco-etiquetado como barreras al comercio. El informe, en cambio, enfatizó que la transparencia de los procedimientos en la elaboración y la participación adecuada de las partes interesadas de otros países durante la elaboración de los criterios de una eco-etiqueta sería un punto inicial para considerar los problemas al comercio en relación a estas etiquetas.

La proliferación de programas de etiquetado ambiental en Europa, Estados Unidos y otros países ha abierto el camino para intentar la armonización de este tema por parte de la Unión Europea, la ISO y la Red Mundial de Eco-etiquetado, entre otros. Los acuerdos internacionales de comercio también están influyendo en los programas en elaboración en varios países y hasta pueden llegar a tener alguna presencia en las reglamentaciones de los estados.

En virtud de los problemas planteados, la ISO se encuentra elaborando una serie de normas para diferentes tipos de programas de etiquetado ambiental, las primeras de las cuales esperan ser completadas para mediados de 1998.

Además de la norma ISO 14.020 que brinda lineamientos sobre los principios básicos en los cuales deberían basarse todos los programas de etiquetado ambiental, se están elaborando otras normas en relación a tres tipos diferentes de etiquetado, llamados por la ISO, Tipo I, II y III.

Fue arduamente debatido si la norma 14.020 debía tener carácter de tal, tema difícil, porque en realidad fue una discusión en torno a los programas europeos de eco-etiquetado, ya que los países europeos querían que este documento fuera considerado sólo como una guía para aquellos que desearan crear nuevas normas de etiquetado ambiental. Dado que son firmes partidarios de las “*ecolabels*” temían que esta norma fuera utilizada aisladamente para justificar cualquier tipo de etiqueta, inclusive las que aún no han sido normalizadas. Su posición era que los rótulos que puedan alegar su conformidad con lo establecido por la ISO, fueran objeto de una norma específica.

Por su parte, los países defensores de que fuera una norma, fundamentalmente todos los países fuera de Europa Occidental, así como Estados Unidos y Canadá, sostenían que teniendo una norma principal habría una salvaguarda para otros tipos de etiquetas ambientales que fueran a ser desarrollados, perspectiva importante ya que en breve se comenzarían los trabajos para las etiquetas de Tipo III. Por ello deseaban una norma fuerte para prevenir el uso de las declaraciones ambientales europeas como barreras al comercio internacional.

A fin que pudiera convertirse en norma internacional, se acordó que ésta sea utilizada en conjunto con aquella específica del tipo de etiqueta en cuestión (por ejemplo 14.020 de principios generales, con la 14.024 de etiquetas Tipo I).

La norma ISO 14.024 está siendo elaborada para establecer los principios generales que deberían gobernar la operación exitosa de un programa certificado por una tercera parte, así como los procedimientos para establecer el programa (selección de las categorías de productos; selección, elaboración y modificación de los criterios ambientales; e identificación de las características de la función del producto) y los procedimientos de certificación. Estas son las etiquetas **Tipo I** y forman la base de la mayoría de los esquemas actualmente en operación.

Los beneficios de elaborar una norma de este tipo fueron inicialmente ayudar al desarrollo de nuevos esquemas, particularmente en economías en desarrollo y proveer la infraestructura para permitir que los esquemas existentes pudieran aproximarse en el tiempo a través del uso de criterios comunes y acuerdos mutuos de reconocimiento.

Uno de los temas más discutidos, como era previsible, fue el del *consenso* al que debería llegar el programa en la consulta con las partes interesadas. Hubo una fuerte resistencia por parte de los europeos en general a acordar el consenso, palabra no aceptable para los representantes de programas de sellos verdes. Su argumento se basa en que el proceso de selección del producto a recibir un sello, raramente es uno de consenso debido a que siempre hay una mayoría de la industria que se posiciona en contra de la concesión del sello para una minoría de productos escogidos como ambientalmente superiores. El representante alemán llegó a expresar que “la insistencia de la palabra consenso, era una declaración de guerra contra sus programas”, y “que el consenso era imposible en una norma de este tipo y que este párrafo significaría la muerte de los organismos que otorgan etiquetas”, agregando que “nadie lo cumplirá y que no tiene sentido”.

Otro tema muy discutido fue el del *reconocimiento mutuo* que puede llegar a ser conflictivo debido a las diferentes realidades ambientales, por ejemplo de los países más desarrollados versus los menos desarrollados.

El Etiquetado Ambiental **Tipo II** se utiliza para designar las declaraciones realizadas por los fabricantes para auto-declarar que sus productos tienen ciertos atributos, tales como “reciclable”, “amigo del ozono”, “60% libre de fosfatos” y semejantes, algunas de las cuales son declaraciones ambientales válidas y algunas bastante engañosas. El objetivo de las normas en desarrollo - originalmente ISO 14.021 a 14.023, y actualmente consolidadas en un solo documento, 14.021- es asegurar que las declaraciones que se realicen sean precisas, verificables y no engañosas, incentivar que las fuerzas del mercado introduzcan mejoras en los productos ofrecidos para prevenir deterioros del medio ambiente, prevenir o minimizar las declaraciones sin garantía,

reducir la confusión existente en el mercado por la proliferación de distintos tipos de etiquetas, reducir las barreras y restricciones al comercio internacional, y permitir que los compradores puedan realizar elecciones más informadas.

Esta norma establecerá los criterios básicos que debe satisfacer una auto-declaración ambiental, la correspondencia y verificación de la misma, así como definiciones y restricciones para el uso de una serie de términos empleados comúnmente en este tipo de declaraciones (como por ejemplo contenido de material reciclado, menor uso de recursos, reutilizable, recargable, reciclable,gradable, etc.), y una guía sobre el uso de símbolos.

El Etiquetado Ambiental **Tipo III** es una nueva forma de etiquetado que está siendo desarrollado para evitar algunas de las dificultades que pueden aparecer con el Tipo I. El Subcomité 3 de Etiquetado Ambiental (SC3) ha comenzado este nuevo ítem de trabajo para normalizar los principios y procedimientos rectores de este tipo de etiquetado.

Las etiquetas Tipo III son aquellas en las cuales se brindaría al consumidor un ecoperfil con información cuantificada sobre los impactos ambientales de un producto. Hay muy pocos programas de este tipo en operación en la actualidad; la norma ISO 14.025 establecerá los principios y metodología para determinar qué índices son los más apropiados para un producto dado, probablemente basado en el análisis del ciclo de vida.

La necesidad de elaborar una norma de este tipo fue motivo de una extensa discusión y posterior votación llegándose al consenso que esta norma era necesaria en el mercado, avalado por los representantes europeos, americanos y canadienses, pero no por los países en vías de desarrollo. La principal preocupación estriba en el hecho del uso del análisis del ciclo de vida como base para el modelo.

La respuesta a algunos de los temas objetados en las etiquetas Tipo I podría ser el etiquetado Tipo III, en el cual cualquier producto puede acceder a una etiqueta ambiental que establezca el desempeño ambiental evaluado por una tercera parte, de acuerdo a un rango de índices que sean relevantes a su categoría de producto. Los índices serían establecidos utilizando un inventario de ciclo de vida semejante al utilizado en el etiquetado Tipo I. A diferencia de éste no hay puntos arbitrarios de corte y los “puntajes” en cada uno de estos índices son simplemente marcados en la etiqueta.

Mientras el proceso ISO continúa elaborando estas normas internacionales, el número de programas de etiquetado ambiental y normas de productos continúan proliferando, y el etiquetado ambiental se está afianzando cada vez más. La situación en Europa sigue siendo complicada, a pesar que la Comisión Europea recientemente ha anunciado planes para una revisión general de su esquema de eco-etiquetado. El esquema se ha visto debilitado por los esquemas nacionales y regionales que han sido elaborados en ocho Estados Miembros, ya que varios de ellos tienen más apoyo que el de la U.E. Se ha propuesto un cierto grado de armonización entre los esquemas, pero se permitirá que los nacionales cubran sólo aquellos productos para los cuales la U.E. tiene aún que elaborar criterios. Las propuestas también establecen criterios ambientales menos exigentes para permitir que más productos puedan calificar y tengan costos reducidos en un intento de lograr mayor participación en el esquema. El nuevo enfoque permitiría que una mayor

cantidad de productos puedan cumplir con una escala de tres clases, de acuerdo al número de criterios para los aspectos ambientales que cumpla el producto.

El gobierno de Estados Unidos señaló a la etiqueta ambiental de la U.E. como una barrera potencial al comercio. En función de ello, está manteniendo discusiones bilaterales con la U.E. desde el año pasado, sobre las principales objeciones que incluyen, el proceso para elaborar los criterios del etiquetado, la falta de transparencia, el criterio de la “*ecolabel*” de un enfoque único hacia la protección ambiental, la inadecuada participación de grupos interesados no europeos y la forma en que se toman en cuenta las condiciones locales en la elaboración de los criterios; especialmente para los sectores de papel y textiles, dado que los productos de Estados Unidos no pueden cumplir con los criterios de la etiqueta. No obstante, el alcance de las discusiones estará limitado a los nuevos criterios que se elaboren para cubrir nuevos productos, y no a los criterios ya adoptados por la U.E., a pesar de que continúan las discusiones sobre temas relativos a estos criterios existentes.

La industria de Estados Unidos ha estado preocupada desde hace un largo tiempo por la posibilidad que las “*ecolabels*” voluntarias puedan convertirse en un requerimiento de hecho si grandes compradores, tales como agencias gubernamentales, llegan a incluir criterios de “*ecolabels*” en sus especificaciones de compras. Esta preocupación está próxima a convertirse en realidad en Dinamarca, donde ahora su gobierno requiere que sus instituciones y organismos apliquen criterios ambientales y de energía en un mismo nivel con el precio, calidad y plazos de entrega. Como se dijo anteriormente, de acuerdo al Informe emitido por el USTR, “*en la práctica esto probablemente signifique especificaciones de productos que lleven la ecolabel de la U.E. o productos producidos por firmas con una ecoauditoría satisfactoria*”.

Los programas de etiquetado Tipo I no han tenido mucha repercusión en los Estados Unidos, donde la mayoría de las declaraciones ambientales comerciales son “autodeclaraciones” (Tipo II) hechas por los fabricantes y sujetas a varias leyes estatales y a las guías de comercialización ambiental de la Comisión Federal de Comercio.

Es justamente dentro de este tipo de declaraciones donde en la actualidad ha surgido una nueva barrera potencial al comercio en relación a una propuesta de Directiva de la Comisión Europea - 96C 382/05- que establece los requerimientos de marcado para envases para indicar reciclabilidad o reutilización. Dado que las marcas difieren de aquellas utilizadas en los Estados Unidos y las que están siendo consideradas por la ISO, existe una gran preocupación que las operaciones de envasado, comercialización y distribución se tornen más complicadas y costosas para las empresas que comercien con Europa. La Directiva también prohíbe el uso de otras marcas para indicar reciclabilidad o reuso, un problema especialmente para los fabricantes de envases de vidrio y plástico, quienes deberían hacer nuevos moldes para ser usados sólo en el mercado europeo.

La utilización del símbolo del “*Mobius Loop*” fue motivo de un extenso y arduo debate en el seno del Grupo de Trabajo que se encuentra elaborando las normas referidas a las autodeclaraciones ambientales y símbolos. En la última reunión plenaria se llegó al acuerdo de su utilización para indicar reciclabilidad o contenido reciclado pudiendo así superarse las diferencias que surgieron entre los delegados europeos y norteamericanos en relación a la utilización de este

símbolo. La propuesta estará sujeta a una serie de votos antes que sea aceptada como norma internacional.

No obstante queda pendiente el problema serio de la adopción por parte de la Comisión Europea del símbolo completamente diferente para indicar reciclabilidad y un segundo símbolo para indicar “reusable”. La Directiva de la Comunidad, que no permitiría el uso de ningún otro tipo de símbolo, todavía debe ser aprobada por el Parlamento Europeo y luego ser trasladada por cada miembro de la U.E. a sus legislaciones nacionales. Aunque la ISO está muy firme en seguir adelante con la posición que debe utilizarse el “*Mobius Loop*”, éste es un conflicto muy serio. Un hecho alentador es que los delegados europeos que participan en este grupo de trabajo, también se encuentran muy preocupados por esta situación. Existe la posibilidad que la industria europea continúe con la propuesta del uso doble del símbolo y luego trate de cambiar la directiva de la U.E. De hecho, el sistema de marcado europeo ya está siendo considerado como una barrera al comercio.

La débil participación de los países en desarrollo y ONGs en el trabajo de preparación de los borradores tiene repercusiones en el contenido de las normas. La preocupación por este hecho se ha escuchado en diferentes esferas, incluyendo la OMC y la UNCTAD. En estas condiciones de participación, de alcanzarse un consenso en la ISO, su validez podría ser cuestionable en términos de los pocos intereses que en realidad pueden tomar parte en este consenso. Es interesante destacar que, aún con una representatividad limitada en los Grupos de Trabajo que tratan el etiquetado ambiental el consenso no siempre puede ser alcanzado, y en los últimos años, la verdadera aplicación del concepto de consenso en el Subcomité 3 de Etiquetado Ambiental ha pasado de la ausencia de oposición sostenida a la toma de decisión por mayoría.

El trabajo en este Subcomité es el mejor ejemplo de un grupo de trabajo donde no se logra el consenso. La evolución de la toma de decisión muestra que el proceso tradicional de la ISO para tratar temas ambientales podría no ser el más adecuado, especialmente en aquellas áreas que tienen una fuerte carga política como es el caso del eco-etiquetado. De acuerdo a los lineamientos de la ISO, 2/3 de los votos y no más del 25% de los votos negativos, son suficientes para seguir adelante en la ausencia de un acuerdo total.

La presión para producir normas rápidamente ha tendido a predominar por sobre el proceso riguroso de la ISO. El sólo hecho de utilizar el sistema de votación demuestra que el consenso de hecho no representaría la base de las decisiones. Algunas decisiones se toman aún cuando los votos sean muy cercanos lo que está muy lejos de significar la ausencia de oposición sostenida requerida por las reglas de la ISO para lograr el consenso; o en otras ocasiones se modifican acuerdos alcanzados en las reuniones plenarias en una reunión de trabajo posterior del subcomité en la cual la participación de los países en vías de desarrollo es muy limitada.

Las normas de etiquetado de la ISO no establecen un sistema internacional para la certificación de un producto sino los principios y procedimientos a ser seguidos por los programas de etiquetado; la ventaja de este enfoque es que de estos programas deberíamos esperar criterios uniformes para un producto ya que presumiblemente, cada programa arribaría a los mismos criterios para cualquier producto. Dado que sólo hay alrededor de dos docenas de programas de etiquetado en el mundo, debería ser relativamente sencillo establecer un esquema por el cual los

programas nacionales de etiquetado puedan obtener el reconocimiento que están en conformidad con los criterios de procedimientos establecidos en la norma ISO 14.024. El reconocimiento mutuo entre los programas existentes parece viable, a pesar que pueda haber cierta necesidad de supervisión a nivel internacional.

No obstante queda la duda de cuál será la actitud de los organismos que operan programas existentes. ¿Adoptarán los principios y procedimientos de la ISO 14.024 y buscarán el reconocimiento de esta norma? El beneficio para ellos sería el reconocimiento y confianza internacional que los criterios que elaboraron para el producto tendrían rigor científico, imparcialidad, consenso de las partes interesadas, un impacto mínimo en el comercio internacional y efectividad en comunicar datos relevantes y útiles a los consumidores. El costo sería el de adoptar nuevos procedimientos que hagan más riguroso el establecimiento de criterios de etiquetado para el producto. Sin lugar a dudas, la decisión de los programas nacionales de etiquetado dependerá del contenido y los requerimientos de la norma y del esquema de reconocimiento propuesto.

LAS NORMAS CODEX Y EL COMERCIO INTERNACIONAL

Cada vez es mayor el volumen de alimentos sujeto al comercio internacional ya sea por motivos sociales, económicos y/o tecnológicos, sin embargo, estas cifras podrían haber sido aún más elevadas. Los obstáculos comerciales y la falta de armonización de las normas alimentarias de forma de lograr normas aceptadas, han dado lugar a que los países importadores rechacen innumerables envíos de alimentos.

Aunque en algunas ocasiones los alimentos pueden superar estas dificultades acondicionándolos o etiquetándolos nuevamente, en el caso de los alimentos perecederos esta alternativa no es posible. Muchas veces son rechazados categóricamente y el exportador busca un nuevo comprador, lo que puede significar que los alimentos inaceptables sean objeto de “*dumping*” en un tercer país que no esté al corriente de la situación. Otras veces, se rechazan porque contienen sustancias químicas que exceden los límites máximos de residuos que en ese país no se pueden considerar como niveles inocuos, o por contener aditivos que aunque no sean nocivos, no están admitidos en el país de destino.

Otra cuestión a considerar son los obstáculos no arancelarios. Aunque sean presentadas, por ejemplo, como medidas sanitarias o de seguridad, su finalidad es proteger los productos originarios del país importador. También estas medidas pueden fundarse en una respuesta a los prejuicios de los consumidores con respecto a los peligros de los productos químicos utilizados para favorecer el crecimiento de animales o plantas o evitar plagas.

La adulteración de los alimentos destinados al comercio es tan antigua como el comercio mismo. Se conocen muchos casos en que se cometieron fraudes para obtener ventajas económicas, y que se tradujeron en graves daños a los consumidores, no sólo desde el punto de vista económico sino también del de su salud. Esta era la situación en 1962. Los grandes cambios estructurales en el campo económico y social operados en el último medio siglo, pusieron en claro que aún disponiendo de abundantes recursos financieros y personal capacitado, no se lograban los resultados deseados como fruto del intercambio. Existían dificultades para hacer frente a los problemas relacionados con el comercio de alimentos y más concretamente con el comercio exterior. Otro problema consistía en la dificultad de adoptar las medidas convenientes para ofrecer a los consumidores suministros alimentarios sanos, suficientes, evitándoles que prácticas comerciales fraudulentas los sorprendan en su buena fe.

Estos ejemplos indicaron la necesidad de armonizar las normas alimentarias. El término “armonización” se utiliza desde hace tiempo en el comercio alimentario internacional para denotar una forma rápida de conseguir que los países de todo el mundo se pongan de acuerdo en lo que respecta a los códigos alimentarios. La armonización tiene por objeto llegar a un acuerdo sobre reglamentaciones relativas a los alimentos, procedimientos de ensayo e inspección, y aceptación de los datos de los análisis.

Teniendo en cuenta que hay demasiadas razones localistas para que los países acepten una norma determinada, y que los científicos y las sociedades lleguen a veces a conclusiones diferentes por distintos motivos, puede que nunca se consiga una armonización completa de las normas

alimentarias. Pero las presiones en este sentido van en aumento porque los obstáculos no arancelarios están limitando el comercio mundial.

El reconocimiento a nivel mundial de la importancia del comercio internacional de alimentos, y la necesidad de facilitar dicho comercio, garantizando al mismo tiempo al consumidor la calidad e inocuidad de los alimentos llevaron a que en 1962 la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Mundial de la Salud pusieran en marcha el Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, y convinieran establecer la Comisión del Codex Alimentarius, integrada por los Estados Miembros de la FAO o de la OMS que desearan participar en ese programa. Todo este trabajo ha sido apoyado por los esfuerzos de los 156 países miembros del Programa FAO/OMS.

La Comisión del Codex Alimentarius se ha concebido y estructurado para utilizar en la forma más funcional posible los conocimientos científicos y tecnológicos disponibles a escala mundial, ofrecer un foro a todos los gobiernos interesados para que examinen los aspectos relativos a los alimentos de mayor prioridad, recomendar disposiciones y asesorar sobre cuestiones destinadas especialmente a proteger la salud de los consumidores y el medio ambiente, impedir prácticas comerciales fraudulentas y, facilitar el comercio internacional. Es el órgano ejecutivo del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias y por ello se la suele denominar también Comisión Conjunta FAO/OMS del Codex Alimentarius.

El objetivo del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias es, entre otros, promover la coordinación de todos los trabajos sobre normas alimentarias emprendidos por organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales; determinar prioridades e iniciar y dirigir la preparación de proyectos de normas a través de las organizaciones apropiadas, y con la ayuda de éstas; finalizar las normas y, tras su aceptación por los gobiernos, publicarlas como normas regionales o mundiales, para de esta manera facilitar el comercio internacional de alimentos.

El Codex Alimentarius (que en latín significa Código o Ley de los Alimentos) es un conjunto de normas alimentarias aceptadas internacionalmente y presentadas de modo uniforme. Se incluyen en él normas para un número importante de alimentos, elaborados, semielaborados o "*in natura*", así como las materias primas destinadas a ulterior elaboración para su conversión en alimentos. Contiene normas relativas a la higiene y calidad nutricional de los alimentos, así como normas microbiológicas, disposiciones para los aditivos alimentarios, residuos de plaguicidas, contaminantes, etiquetado y presentación, y métodos de análisis y muestreo. Contiene asimismo disposiciones con carácter de recomendaciones en forma de códigos de prácticas, directrices y otras medidas recomendadas.

La tarea la realizan:

- la Comisión del Codex Alimentarius, encargada de formular propuestas a los Directores Generales de la FAO y la OMS y responder a sus consultas para la ejecución del Programa conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias;
- la Secretaría FAO/OMS; y

- un Comité Ejecutivo, que asegura la adecuada representación de las distintas zonas geográficas a que pertenecen los Miembros de la Comisión, constituyéndose en su órgano ejecutivo durante los tiempos que median entre los períodos de sesiones.

La Comisión posee diversos órganos auxiliares llamados en general Comités que tienen una función primaria en el estudio de la amplísima temática que elabora la Comisión, constituyen la estructura base de la organización y es en su ámbito donde se generan los proyectos de las futuras Normas Codex. La Comisión del Codex ha establecido 28 comités sobre asuntos generales y productos. Existen ocho Comités Mundiales sobre Asuntos Generales, dieciséis Comités Mundiales sobre Productos y cinco Comités Regionales de Coordinación: América Latina y El Caribe, África, Asia, Europa y América del Norte y Pacífico Sudoccidental.

Estos grupos se encargan de redactar proyectos de normas y formular recomendaciones a la Comisión, la cual determina la necesidad de una norma y dispone lo necesario para que se elabore el proyecto correspondiente. De este modo se inicia un procedimiento de ocho trámites de acuerdo a las normas (incluidos temas como los límites máximos para residuos, códigos de prácticas y directrices) que son examinados dos veces por la Comisión y dos veces por los gobiernos y otras partes interesadas, entre ellas fabricantes, comerciantes y organizaciones defensoras de los consumidores de alimentos, antes de su adopción.

Las Normas del Codex se someten a todos los Estados Miembros y Miembros Asociados de la FAO y la OMS para su aceptación, de conformidad con el procedimiento de aceptación de las Normas del Codex. En las reuniones bianuales de la Comisión del Codex Alimentarius, se establecen las políticas generales a desarrollar, mientras que las normas técnicas son generadas en cada uno de los comités de trabajo creados en función de la problemática específica a tratar.

Una vez establecida una norma, la Secretaría del Codex publica periódicamente una lista de los países que la han aceptado con el fin que los exportadores sepan adonde pueden enviar sus productos que se ajustan al Codex. Es evidente que la participación en la Comisión del Codex y en los Comités de trabajo resulta necesaria para cualquier país, más aún cuando éste es un importante productor y exportador de alimentos.

Es necesario destacar la importancia y trascendencia que tienen el Codex Alimentarius y las normas que éste recomienda, actualmente para el comercio internacional. El Codex Alimentarius en el comercio internacional es un ejercicio interdisciplinario que reclama permanentemente una activa y dinámica participación tanto de los negociadores comerciales como de los técnicos y de los actores privados involucrados en el proceso.

La Comisión del Codex, en razón de tener que contemplar situaciones derivadas del hecho de estar integrada por un elevado número de países que presentan diversos grados de desarrollo tecnológico, gran variedad climática, distinta capacidad de producción de alimentos, entre otros muchos factores diferenciales, en algunas circunstancias no logra que sus normas puedan ser plenamente aceptadas por todos los países. De allí que el Codex ha determinado que sus normas pueden tener diferentes grados de aceptación por parte de un país. La aceptación completa, en la cual el país asegura que el producto que cumpla con esa norma tendrá libre circulación; la

diferida en que se manifiesta su intención de aceptar después de transcurrido un período de tiempo; y la aceptación con excepciones, en la cual se especifican estas excepciones en su declaración de aceptación.

Las normas del Codex están dotadas de gran flexibilidad dada la necesidad de tomar en cuenta las diversas circunstancias que imperan en las distintas zonas geográficas y en los distintos países y sectores industriales, y, por otro lado; la intención de no obstaculizar la innovación tecnológica ni mermar la eficacia de las industrias elaboradoras de alimentos. Los esfuerzos para dar cumplimiento a las normas de Codex realizados por los productores de países en desarrollo propenden a su evolución tecnológica y amplía mercados para sus productos. Las normas del Codex proveen instrumentos que utilizan las agencias de control en todos los países para comprobar el cumplimiento de los requisitos.

Estos organismos basan su actividad en reglamentaciones sobre inocuidad e higiene, calidad, envasado, etiquetado, manejo y almacenamiento, áreas en las que se cuenta con normas y recomendaciones del Codex. En general, estas reglamentaciones incluyen requerimientos específicos que deben ser cumplidos para que los productos sean admitidos por el país importador. Por ejemplo, estas reglamentaciones usualmente indican niveles de contaminantes (microbiológicos, agrícolas, veterinarios, ambientales y radioactividad) y los aditivos y sus correspondientes niveles que pueden emplearse. Estos requerimientos son frecuentemente conocidos como requerimientos sanitarios.

El cumplimiento de estos requerimientos está plenamente justificado pero, cuando son incorrectamente aplicados o son usados indiscriminadamente pueden constituir barreras no arancelarias al comercio de alimentos y dificultar el comercio internacional de los mismos. Los efectos negativos de la mala aplicación de estos requerimientos han sido reconocidos por todas las naciones y sus efectos pueden variar desde la pérdida de la calidad de un producto por las demoras en exceso de un cargamento con el pretexto de su verificación, hasta la pérdida de divisas provenientes de la exportación y el consecuente incremento del precio de los productos para los consumidores.

Ha dejado de ser un tema exclusivo para los expertos en tecnología de los alimentos, para convertirse en un tema fundamental para la buena gestión del comercio internacional y de la moderna gerencia empresarial de la producción y de la industria. Esta es una de las más importantes temáticas para los desafíos del siglo XXI en mercados cada vez más globalizados, en donde la calidad será la base de la competitividad.

Los acuerdos de libre comercio están basados en la premisa que los países no restringirán el comercio por razones económicas con las cuales no pueda competir un participante limpiamente. Sin embargo, tales acuerdos reconocen que los países tienen el derecho de determinar sus propios criterios sanitarios y fitosanitarios para la protección de los riesgos resultantes para proteger la salud de las personas, animales y plantas, siempre que éstos sean aplicados igualitariamente a los productos nacionales como importados. También tienen la intención que los criterios sanitarios y fitosanitarios no sean utilizados inapropiadamente como barreras técnicas al comercio. Para asegurar que esto sea así, se han establecido organismos internacionales reconocidos para brindar su asistencia.

La OMC, a través de su Acuerdo Sanitario y Fitosanitario (SFS), ha reconocido a la Comisión del Codex Alimentarius como la autoridad técnica internacional en relación a la seguridad de los alimentos. Para la OMC, las normas Codex referidas a aditivos, residuos de pesticidas, contaminantes, métodos de análisis y muestreo, y códigos y lineamientos de prácticas de higiene, son las referencias obligatorias para juzgar si una medida nacional conforma con el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y son las referentes para dirimir disputas internacionales.

Con el objeto de reducir al mínimo los eventuales efectos perjudiciales de esas medidas en el comercio, los miembros de la OMC convinieron en establecer un marco multilateral de normas y disciplinas para su elaboración y aplicación. En consonancia con su derecho a adoptar y aplicar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales, los gobiernos tienen derecho a establecer el nivel de protección que estimen necesario: su propio “nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria”, también denominado nivel de riesgo aceptable.

En el Acuerdo SFS se reconoce expresamente el derecho de los gobiernos a adoptar medidas para proteger la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, siempre que estén basadas en criterios científicos, sean necesarias para la protección de la salud y no entrañen discriminaciones injustificables entre las fuentes de suministro extranjeras. Asimismo, los gobiernos seguirán determinando los niveles de inocuidad de los alimentos y de control sanitario de los animales y los vegetales en sus países. No será la OMC ni ningún otro organismo internacional quien lo haga.

No obstante, en el Acuerdo se alienta a los gobiernos a que armonicen sus medidas nacionales con las normas, directrices y recomendaciones, cuando existan, o las basen en ellas. El Acuerdo reconoce como normas, recomendaciones y directrices internacionales a las elaboradas por los gobiernos Miembros de la OMC en organizaciones internacionales. En materia de inocuidad de los alimentos relativas a aditivos, contaminantes, toxinas y organismos patógenos, esta organización es la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius.

Un problema que plantean las normas internacionales es que con frecuencia establecen prescripciones tan estrictas que a muchos países les resulta difícil aplicarlas a nivel nacional. No obstante, el fomento de la utilización de normas internacionales tampoco significa que éstas hayan de constituir un límite máximo o mínimo para las normas nacionales. Estas últimas no infringirán el Acuerdo SFS por el mero hecho de ser más rigurosas que las internacionales. El Acuerdo permite expresamente a los gobiernos imponer prescripciones más estrictas que las basadas en las normas internacionales. Sin embargo, cuando los gobiernos no basen sus prescripciones nacionales en las normas internacionales pertinentes, podrá pedírseles, si esa diferencia da lugar a una controversia comercial, que justifiquen el mayor rigor de sus normas.

Por ejemplo, en el MERCOSUR, el Codex Alimentarius es utilizado como referencia primaria en las armonizaciones de las legislaciones alimentarias de los cuatro Estados Parte. A título ilustrativo podemos citar algunos casos. De acuerdo a la Res. del GMC N° 62/92 se adoptaron las normas del Codex Alimentarius sobre residuos de plaguicidas para el comercio de productos

agrícolas entre los países miembros del Tratado de Asunción; o en la Decisión GMC N° 6/93 por la cual se estableció el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario entre los Estados Parte del MERCOSUR, siendo usadas estas normas elaboradas por el Codex; o en la Res. N° 17/93 en la que se establecen los criterios de mantenimiento de la lista general de aditivos alimentarios, y en la que sirven como criterios de inclusión aquellos admitidos por el Codex Alimentarius o la Comunidad Económica Europea.

En relación a contaminantes, se destaca la Res. GMC N° 103/94 “Principios Generales para el Establecimiento de Niveles Máximos de Contaminantes Químicos en Alimentos”, en la cual las normas, directrices o recomendaciones de la Comisión del Codex Alimentarius son citadas entre las fuentes de información a ser utilizadas como base.

El MERCOSUR, a través de la aplicación de las normas del Codex, busca la excelencia de los productos elaborados en sus Estados Parte, de modo que les permita potenciar su capacidad exportadora y competir con más fuerza y eficiencia en otros mercados, dado que la competencia por la calidad será cada vez mayor en el futuro.

La imagen en el mundo de un país productor de alimentos en base a las normativas Codex, genera naturalmente un valor agregado al producto exportable, ayudando al éxito de la gestión comercial y a tomar medidas preventivas en cuanto a barreras no arancelarias.

CONCLUSIONES

Tanto las normas del Codex Alimentarius como las ISO 14.000 tienen en común haber tenido entre sus objetivos facilitar el comercio internacional y superar así las barreras para-arancelarias impuestas al intercambio de alimentos desde muchos años atrás, o como se ha comenzado a evidenciar más recientemente, eventuales medidas proteccionistas invocadas en nombre del medio ambiente.

En este sentido ambas han sido reconocidas por la OMC para este fin, las normas Codex en el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario que las ha seleccionado como referencias para dirimir controversias, y las normas ISO en el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio en relación a las normas de productos.

En ambos casos se busca elaborar normas internacionales reconocidas, en un ámbito en el cual puedan participar la mayor cantidad posible de países, y que luego tengan aceptación internacional en el intercambio de bienes. Un común denominador en la elaboración de estas normas ha sido que los procesos han estado dominados por la influencia de los países más desarrollados, obviamente por tener más recursos tanto humanos como económicos que los países en vías de desarrollo.

El nivel de aceptación de las normas ISO todavía es impredecible ya que las primeras normas han sido publicadas hace un año. En cambio, la larga trayectoria de la Comisión del Codex Alimentarius, ha permitido que las normas del Codex hayan sido adoptadas en algunos países en la elaboración de su propia legislación, en la actualización de la misma, o en el caso del comercio internacional como referencias por aquellos países que no tienen legislación interna. A diferencia de las normas ISO de gestión ambiental, establecen límites para algunos contaminantes, concentraciones admitidas de uso de aditivos en los alimentos, denominaciones de venta y otras cuestiones, a fin de facilitar la armonización de las legislaciones de los distintos países y consecuentemente el intercambio internacional. Las normas del Codex han presentado y presentan actualmente un extraordinario valor para los países en vías de desarrollo para elaborar su legislación alimentaria y para aquellos que actualizan permanentemente sus normas.

La Comisión del Codex Alimentarius es el lugar internacionalmente reconocido para discutir y generar normas que tendrán influencia en la producción, elaboración y comercialización de productos alimenticios, y sus normas y recomendaciones son tomadas en cuenta a nivel global.

Las normas son elaboradas en base a criterios científicos y técnicos que representan la opinión general de expertos en alimentación y comercio de 156 países y tienen como objetivo fundamental proteger la salud del consumidor, el medio ambiente y asegurar la aplicación de prácticas equitativas en el comercio de los alimentos.

Hasta hace poco tiempo, el comercio y el medio ambiente eran vistos como temas separados, pero la rápida evolución en las áreas de las políticas de comercio internacional y reglamentaciones ambientales han comenzado a evidenciar el hecho que las normas ambientales más exigentes en un país frente a otro puedan restringir el comercio con aquellos países que no

tengan los medios para cumplir esas normas. Una de las razones ha sido la tendencia creciente a considerar en los programas ambientales, los impactos del producto sobre el medio ambiente durante todo su ciclo de vida, resultando en conflictos con las reglas actuales del comercio que prohíben la discriminación en contra de un producto en base a cómo ha sido producido o cómo será dispuesto. Por ejemplo, el eco-etiquetado puede discriminar en forma efectiva los productos importados porque los criterios en los cuales está basado reflejan las inquietudes locales. Los esquemas de devolución de depósitos, impuestos a los envases y mandatos para envases reciclables son otros requerimientos que pueden presentar problemas a los productos importados, a pesar que algunos países adopten tales requerimientos para alcanzar los objetivos ambientales que ellos consideran necesarios.

Con la globalización de la economía, la apertura de nuevos mercados, y la caída de las barreras arancelarias, el medio ambiente podría convertirse, en algunos casos, en una barrera para-arancelaria, tendencia que parecería ir en aumento, y de la cual resultará muy difícil abstraerse. Los acuerdos internacionales de comercio también están influyendo en los programas que están siendo elaborados por varios países, y hasta pueden llegar a tener presencia en las reglamentaciones de los países.

A sólo un año de la publicación oficial de la norma ISO 14.001 como norma internacional, las acciones emprendidas para fomentar la implementación de Sistemas de Gestión Ambiental permiten prever que las mismas influirán en forma decisiva no sólo en el mercado, sino como instrumento para un cambio de filosofía en la tendencia a buscar mecanismos regulatorios más flexibles que el tradicional sistema de mandato y control que tienda hacia la autorregulación de las empresas.

Las acciones emprendidas en varios países en relación a la implantación de estos sistemas de gestión, permite comprobar que son varias las asociaciones industriales y organismos gubernamentales ambientales que se encuentran promoviendo activamente el uso de la norma ISO 14.001, o están estudiando la forma de hacerlo, no como un camino reglamentario sustituto, sino como una herramienta que ayude a lograr el objetivo perseguido por los mismos en el sentido de mejorar el desempeño ambiental y asegurar el cumplimiento de las reglamentaciones ambientales nacionales, ya sea brindando asistencia técnica y/o financiera por medio de créditos, subsidios, disminución en el pago de tasas, o flexibilizando las reglamentaciones, así como los controles e inspecciones.

Los números de certificados emitidos en este primer año de existencia de la norma, sumados a la reciente aceptación por parte de la U.E. de la norma ISO 14.001 como equivalente a su esquema EMAS, y a los países que se encuentran más comprometidos fomentando la adopción de sistemas de gestión ambiental, permiten pronosticar un rápido crecimiento del número de certificaciones, y por ende la posibilidad que se convierta en un requisito indispensable para realizar negocios internacionales.

Las empresas resultarán profundamente afectadas por esta norma internacional de gestión ambiental. La adopción de la misma será un factor significativo para movilizar a las empresas a emprender un enfoque más integrado en el manejo de sus cuestiones ambientales, que les permitiría a aquellas empresas que adopten un SGA incorporar en sus políticas la posibilidad de

ir más allá del mero cumplimiento de las reglamentaciones ambientales para incorporar en su gestión el concepto de la mejora continua del desempeño ambiental.

Dentro de ese proceso de adaptación ambiental juega un papel clave el cambio tecnológico, que debe contribuir a la reducción del consumo de materias primas y energía por parte de la industria, y reducir o evitar la presencia de residuos líquidos, sólidos y gaseosos nocivos mediante sistemas de recuperación de los mismos.

Los retos que la modernización ambiental plantea a la capacidad tecnológica e innovadora a nivel empresarial, pueden sobrepasar la capacidad de respuesta de las pequeñas y medianas empresas, debido a sus muy limitados recursos tanto económicos como humanos, las que podrían verse desplazadas de los mercados en aspectos que en un futuro mediano tengan relación con las normas ISO 14.000.

Si bien estas normas tendrán por ahora carácter voluntario, se admite en general que con el tiempo podrán finalmente tornarse compulsivas por imposición del mercado, ya sea para garantizar posiciones en la competencia o como imperativo para la sobrevivencia de los productos.

No cabe la menor duda que el tema de la normalización en el campo ambiental ha llegado para establecerse y crecer. La tendencia mundial es ésta, y pese a ser impulsada por los países más avanzados, todos aquellos países que tengan una presencia importante en el campo del comercio internacional tendrían que satisfacer estas exigencias si pretenden exportar sus productos. En este escenario, cabe a los segmentos más representativos de la actividad económica prevenirse y perfeccionar sus prácticas de gestión ambiental, de forma de garantizar la certificación de sus productos y servicios frente a estas normas internacionales.

BIBLIOGRAFIA

Asian Environmental Review. *ISO 14.000 in Asia: An ASER Survey*. Vol. II, issue 10. Abril 1997.

Bureau of National Affairs. *From command-and-control to self-regulation: the role of environmental management systems*. *International Environment Reporter*. Marzo, 1997.

Canadá. *Implementation of ISO 14.000 and the use of ISO 14.004 by small and medium-sized firms in Canada*. ISO/TC 207/SC1 N112. Febrero, 1997.

CARVALHO, A. *Implementation Process in Brazil*. ABNT/GANA. ISO 14.000 Implementation Workshop. 5th Plenary Meeting ISO/TC 207. Kyoto, Japón, abril 1997.

Comisión del Codex Alimentarius. *Iniciativas para el Manejo de Residuos en el Codex*. CX/FICS 97/2 Add. 1. 1996.

Comisión del Codex Alimentarius. *ALINORM 95/7*.

CTE, OMC. *"The relationship between the provisions of the multilateral trading system and requirements for environmental purposes relating to products, including standards and technical regulations, packaging, labeling and recycling"*. Singapur, 1997.

DIXON, J. "Future trends in Environmental Management and related conformity assessment". APEC-EMS Seminar. Singapur, abril 1997.

Environment Agency of Japan. *Environmental Activities Evaluation Program*. Septiembre, 1996.

Environmental Management Report. *Federal Interagency Group Exploring ISO 14.001*. Marzo-Abril, 1997.

Environmental Packaging. *U.S. Government Names Canadian, European Barriers to Trade*. Vol. 5 N° 12. Mayo, 1997.

Environmental Packaging. *ISO Group agrees to use Mobius Loop for recyclable, recycled content claims*. Vol. 6, N° 1. Junio, 1997.

European Organization for Testing and Certification. *EMAS Helpdesk*. Comunicación personal. Octubre, 1997.

FAO/OMS. *Codex Alimentarius - Requisitos Generales*. Volumen 1A. 1995

International Environmental Systems Update. *Known U.S. Sites certified to ISO 14.001*. Vol. 4, Número 9. 1997.

FELDMAN, IRA. "ISO 14.000 can underpin a new 'dual-track' regulatory system" en: *Environmental Business Journal*. Enero 1997.

FOCUS ON 14.000. *Value of EMS Pilot Projects*. Vol. 1, N° 1. 1996.

GELBER, M. "EMS Implementation in small companies". ISO 14.000 Update.

HIROSHI, TERADA. "How SMEs are taking up ISO 14.001 in Japan". 5th ISO/TC 207 SME Workshop. Kyoto, Japón, abril 1997.

International Environmental Systems Update. *New survey cautious interest among U.S. companies in ISO 14.000*. Vol. 3, N° 6. 1996.

MASON, C. "Aspects of the Development of Company EMS in Europe-Some implications for APEC Economies". APEC Environmental Management Systems Seminar. Singapur, abril 1997.

Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. *Environmental Management-A General View*. 1997.

MITI. *Industrial Standardization in Japan '96*. Agency of Industrial Science and Technology.

Office of the U.S. Trade Representative. "1997 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers".

SPEER, L. "From command and control to self regulation: the role of environmental management systems" en: *International Environment Reporter*. Marzo 1997.

The Environmental Marketplace. "Future, Credibility of Ecolabeling Programs Remain Uncertain". Febrero, 1997.

WEBER, U. "Japanese Estimate between 700 to 800 Certified Companies in '97". IIS News Summaries. Marzo, 1997.