



**Programa de las Naciones Unidas
para el Medio Ambiente**

Distr.
GENERAL



UNEP

**Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación**

UNEP/FAO/PIC/INC.1/6
19 de diciembre de 1995



ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL DE NEGOCIACIÓN DE UN INSTRUMENTO
INTERNACIONAL JURÍDICAMENTE VINCULANTE PARA LA
APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONSENTIMIENTO
FUNDAMENTADO PREVIO A CIERTOS PLAGUICIDAS
Y PRODUCTOS QUÍMICOS PELIGROSOS OBJETO DE
COMERCIO INTERNACIONAL

Primer período de sesiones
Bruselas, 11 a 15 de marzo de 1996

EXPERIENCIA EN LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE
CONSENTIMIENTO FUNDAMENTADO PREVIO

Nota de la Secretaría

1. En el presente documento se expone la experiencia en la aplicación del procedimiento voluntario de consentimiento fundamentado previo (CFP) contenido en las Directrices de Londres enmendadas para el intercambio de información sobre productos químicos objeto de comercio internacional y en el Código de Conducta sobre la Distribución y Utilización de Plaguicidas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

I. CONTACTOS ENTRE LA FAO Y EL PNUMA Y LAS AUTORIDADES NACIONALES
DESIGNADAS Y LOS GOBIERNOS PARTICIPANTES EN EL
PROCEDIMIENTO DE CFP

2. Los órganos rectores de la FAO y el PNUMA, en aplicación del Código de Conducta de la FAO y las Directrices de Londres del PNUMA, han encomendado a ambos organismos que se ocupen de la aplicación del procedimiento de CFP con respecto a los plaguicidas y los productos químicos, respectivamente. En el desempeño de su función de aplicación del procedimiento de CFP, la Secretaría FAO/PNUMA ha mantenido amplios contactos con los países participantes. En septiembre de 1991 se inició el procedimiento de CFP mediante la distribución de los primeros seis documentos de orientación para la toma de decisiones (DGD) sobre plaguicidas a todos los gobiernos participantes. Esa y otras actividades se describen más detalladamente en un documento separado que contiene una reseña de la aplicación de los procedimientos de CFP e intercambio de información.

3. El Grupo Conjunto FAO/PNUMA de expertos sobre el principio de información y consentimiento previos ha celebrado ocho reuniones desde su establecimiento en diciembre de 1989. En el curso de esas reuniones se han identificado y estudiado muchos problemas a medida que se iba adquiriendo experiencia sobre el procedimiento. También se ha recibido valiosa información de organizaciones industriales y organizaciones no gubernamentales (ONG), que tienen sus propias redes de contactos con la industria nacional y los gobiernos.

4. En los cursos prácticos de capacitación que se han desarrollado con participación de autoridades nacionales designadas y otros funcionarios gubernamentales, la FAO y el PNUMA han recibido información sobre la experiencia adquirida en la aplicación del procedimiento de CFP, así como recomendaciones conexas. Se dispone de informes de varios de esos cursos prácticos.

5. El procedimiento de CFP es operacional, con carácter voluntario, desde 1991. Hasta ahora, en el funcionamiento del procedimiento de CFP se ha empleado un planteamiento único para muy diversos productos químicos, mezclas y preparados sujetos a muy distintos grados y tipos de control a nivel nacional. Actualmente se considera que para que el procedimiento sea más eficaz es necesario aclarar más los criterios para la inclusión de un producto químico en el procedimiento de CFP (por ejemplo, mediante la interpretación de las expresiones "prohibido" y "rigurosamente restringido"), las definiciones de las tres categorías de uso (plaguicidas, productos químicos industriales y productos químicos destinados a los consumidores), lo que constituyen usos de mayor y de menor importancia, etc. Estas cuestiones se examinan en un documento separado, donde se pasa revista a las cuestiones relacionadas con la aplicación del procedimiento voluntario de CFP existente (véase UNEP/FAO/PIC/INC.1/5).

II. EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES EN LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CFP

6. A continuación se enumeran diversas cuestiones que las AND y otros representantes gubernamentales han destacado a menudo en el curso de la aplicación del procedimiento de CFP existente.

Autoridades Nacionales Designadas (AND)

7. El procedimiento de CFP se estableció para ayudar a los países con recursos escasos a tomar decisiones sobre la importación de determinados productos químicos. Las AND tienen dificultades para desempeñar su función tal como ésta se define en el procedimiento de CFP, ya que sus gobiernos carecen a menudo de la capacidad institucional y financiera, así como de los conocimientos técnicos y la información, necesarios para tomar decisiones relacionadas con el procedimiento de CFP. La labor resultante de la participación en el procedimiento recarga a menudo en forma inaceptable el trabajo de las AND, que ya están abrumadas por su programa de trabajo ordinario.

Apoyo de la Secretaría FAO/PNUMA

8. Se han depositado muchas esperanzas en la Secretaría FAO/PNUMA y en el papel que puede desempeñar en un sistema de intercambio de información. En el mejor de los casos, la Secretaría puede servir de catalizador, utilizando mecanismos que faciliten el intercambio de información entre países y entre países y organizaciones internacionales pertinentes. Dado que los países importadores necesitan a menudo información y asistencia adicional, y habida cuenta de los pocos recursos de que dispone la Secretaría, es necesario desarrollar sistemas que permitan a los países importadores obtener información suplementaria directamente de su fuente original. Para complementar el trabajo de la Secretaría es también imprescindible promover la asistencia bilateral.

Adopción de decisiones a nivel nacional

9. En muchos países faltan los datos locales necesarios para tomar decisiones relativas a las condiciones de uso nacionales. Puede faltar, por ejemplo, información sobre efectos reales sobre la salud y el medio ambiente en el país, tipos de productos químicos y cantidades que se utilizan, potencial de exposición, etc.

10. Es necesario organizar y coordinar adecuadamente las actividades pertinentes de los organismos gubernamentales y de otra índole participantes. Deberían establecerse mecanismos interinstitucionales para velar por la coordinación y el seguimiento.

11. El procedimiento de CFP tiene por objeto ayudar a los países con pocos recursos a tomar decisiones relacionadas con la importación de determinados productos químicos. En ningún momento se consideró que el procedimiento debía establecer un marco jurídico para la toma de decisiones. La estructuración de la base jurídica/reglamentaria para tomar y procurar la aplicación del tipo de decisiones que requiere el procedimiento de CFP es responsabilidad de cada país. El objetivo del procedimiento no es sustituir, sino apoyar la toma de decisiones a nivel nacional. En el marco del procedimiento, las decisiones sobre el uso de productos químicos concretos son competencia de cada país, que para ello ha de tener en cuenta las posibles consecuencias sanitarias y ambientales, así como otros factores relacionados con las condiciones que prevalecen a nivel nacional.

12. La adopción de decisiones sobre CFP se entiende a veces como una actividad independiente relacionada con el comercio antes que como consecuencia de la responsabilidad imprescriptible del gobierno de proteger la salud, la seguridad y el medio ambiente. Las decisiones de los gobiernos deben basarse en un análisis de riesgo/beneficio que permita determinar si la comercialización y el uso del producto químico ha de autorizarse en el país. Los aspectos relacionados con el comercio, como la información a posibles exportadores acerca de las decisiones de los países importadores, y el cumplimiento de esas decisiones, deben verse a la luz de la eficacia de las decisiones sobre salud y medio ambiente.

Documentación y comunicación

13. Muchos países participantes necesitan tener acceso a fuentes de información fidedignas. Aunque en los DGD se facilita una lista de referencias, muchos países en desarrollo han indicado que no tienen el mismo acceso a esos datos que los países desarrollados. Los documentos de organizaciones y programas internacionales se consideran fuentes de información muy importantes, y debe fomentarse su más amplia difusión.

14. La documentación de apoyo del procedimiento de CFP sólo se publica en tres idiomas (español, francés e inglés), por lo que muchos países tienen que trabajar en un idioma extranjero.

15. En muchas ocasiones se ha hecho hincapié en la necesidad de comunicación rápida. Las computadoras, las máquinas de fax y las fotocopadoras contribuyen al funcionamiento eficaz del procedimiento, pero en muchos países no siempre son fáciles de obtener.

16. Debe ayudarse a las AND a poner en marcha sistemas de comunicación directa para intercambiar información y, si procede, compartir experiencias en la mayor medida posible. Una forma de hacerlo sería establecer redes subregionales o regionales.

Respuestas de país importador

17. Al 10 de diciembre de 1995, 73 países, además de todos los países de la Unión Europea, habían facilitado respuestas sobre importación con respecto al primer conjunto de seis plaguicidas, y 68 países, además de todos los países de la Unión Europea, lo habían hecho con respecto al segundo conjunto de plaguicidas. Cuarenta y tres países habían facilitado respuestas sobre productos químicos industriales. Unos pocos países enviaron formularios de respuesta de país importador debidamente cumplimentados dentro del plazo de 90 días establecido. En la mayoría de los casos se requiere un prolongado proceso de correspondencia para conseguir finalmente un formulario de respuesta de país importador adecuadamente cumplimentado, firmado y fechado que represente la posición oficial del país importador.

18. Al parecer, el plazo de 90 días estipulado para facilitar una respuesta sobre importación es demasiado corto. Requisitos jurídicos, administrativos y técnicos hacen difícil, cuando no imposible, tomar las decisiones necesarias en tan corto plazo. Aunque puede tomarse una "decisión provisional", si los países recurren rutinariamente a esa opción no se cumplirían los objetivos del procedimiento de CFP.

19. En el caso de los plaguicidas, muchas de las decisiones sobre importación en el marco del procedimiento son examinadas por las juntas de control de plaguicidas u otros órganos decisorios establecidos de conformidad con las recomendaciones del Código de Conducta. El proceso de adopción de decisiones sobre productos químicos que no son plaguicidas está frecuentemente peor definido a nivel nacional, lo que puede ser una de las razones determinantes de la escasez de respuestas. En algunos casos, los países han tomado medidas para prohibir el uso de un producto químico antes

de iniciar el procedimiento de CFP, y no han informado al respecto a la Secretaría.

Control de la importación

20. El procedimiento de CFP está diseñado en forma que ayude a aplicar las decisiones de los países importadores mediante el establecimiento de un mecanismo para obtener y difundir oficialmente las decisiones de dichos países en las que se determina si desean o no recibir en el futuro envíos de ciertos productos químicos. Con ello no se elimina la necesidad de controlar las importaciones (por ejemplo, mediante controles aduaneros, sistemas de vigilancia, educación e información). Los países importadores tienen que ser conscientes de que la eliminación de fuentes de productos químicos prohibidos no puede depender del procedimiento de CFP, ya que hay países exportadores que no participan en él, y puede suceder que los productos químicos sean transbordados.

21. Hay cierta incertidumbre con respecto a la forma en que deben interpretarse las respuestas sobre importación. Muy a menudo parece que la información sobre condiciones de importación se refiere a las normas o condiciones de uso aplicables en el país después de efectuada la importación. La finalidad del procedimiento, sin embargo, debería ser informar a los exportadores si la exportación puede efectuarse y, en caso afirmativo, qué condiciones debe cumplir el exportador.

22. No existe ningún mecanismo para obtener información sobre el importador en el país de importación. Muchos países han recibido información relativa a la exportación de otros países, pero no han estado en condiciones de controlar la importación y el uso doméstico del producto químico por desconocer el puerto de entrada, las condiciones de comercialización del producto, etc.

23. El control inadecuado o, en algunos casos, la total ausencia de control sobre la importación de productos químicos tóxicos en el puerto de entrada puede limitar en gran medida las ventajas de participar en el procedimiento de CFP. Por consiguiente, el fortalecimiento de esos controles es esencial para el éxito del procedimiento.

Infraestructura

24. En muchos casos, los países han establecido un marco reglamentario para el control de los plaguicidas, pero frecuentemente ningún sistema comparable para otros productos químicos. Cuando esos marcos reglamentarios existen, son a menudo fragmentarios, y se aplican únicamente a un número limitado de productos químicos o actividades relacionadas con dichos productos. Esta falta de infraestructura reglamentaria se ve a menudo agravada por insuficiente comunicación y cooperación interministerial. Dado que el manejo de los productos químicos requiere, para ser eficaz, la participación de diversos ministerios u organismos de un país, esos problemas representan un verdadero obstáculo para la aplicación efectiva del procedimiento de CFP en muchos países.

/...

25. Actualmente participan en el procedimiento de CFP más de 140 países, cuya capacidad para tomar y aplicar decisiones relacionadas con el procedimiento es muy distinta. El procedimiento de CFP se diseñó teniendo en cuenta que los países participantes se encuentran en distintas etapas de desarrollo por lo que se refiere, entre otras cosas, a su situación económica, sus marcos legislativos/reglamentarios, la existencia de encargados de la adopción de decisiones experimentados, el conocimiento de la información y el acceso a ella, etc. El procedimiento de CFP, por lo demás, no elimina la necesidad de establecer sistemas de control de las importaciones (por ejemplo, controles aduaneros, sistemas de vigilancia, educación e información).

Asistencia técnica para la aplicación del procedimiento de CFP

26. Las AND de muchos países en desarrollo han estudiado constantemente, y a menudo subrayado, la necesidad de potenciar la investigación sobre los efectos ambientales del uso de productos químicos en ecosistemas tropicales.

27. La elección de alternativas rentables, menos peligrosas y fácilmente accesibles a los productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos es un problema grave para muchos países, y la mayoría de las AND tienen dificultades para resolverlo. Por consiguiente, siempre que sea posible, en los DGD deben identificarse alternativas a los productos químicos que figuran en la lista CFP, junto con su costo respectivo. Es necesario estudiar con el mayor cuidado la idoneidad de cualquier alternativa propuesta.

28. Muchos países han hecho hincapié en la necesidad de impartir capacitación sobre el procedimiento de CFP y sobre el manejo de los productos químicos en general. Han recalcado asimismo que no sólo las AND, sino también representantes de otros sectores interesados, además de los encargados de adoptar decisiones, deben ser informados y capacitados.

III. RESULTADOS DE UN ESTUDIO SOBRE LA APLICACIÓN DEL CÓDIGO DE CONDUCTA EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE CFP

29. Los resultados preliminares de un estudio realizado por la FAO en 1993-1994 para evaluar la aplicación del Código de Conducta arrojan alguna luz sobre la actual situación del procedimiento de CFP a nivel nacional, al menos en lo referente al manejo de plaguicidas. Las siguientes respuestas ponen de relieve las dificultades resultantes de un desarrollo insuficiente de la infraestructura y de la falta de comunicación interministerial:

- . El 34% de los países en desarrollo que respondieron al cuestionario de la FAO indicaron que sus gobiernos no comunicaban a la FAO las medidas adoptadas para prohibir o restringir rigurosamente, por razones sanitarias o ambientales, el uso o manipulación de plaguicidas.
- . El 27% (16 respuestas entre 60) de los países importadores de plaguicidas participantes no había aún establecido procedimientos internos para la recepción y el manejo de información relacionada con el procedimiento.

- . El 56% (cinco respuestas de un total de nueve) de países desarrollados exportadores de plaguicidas respondieron que nunca, o sólo a veces, habían podido utilizar eficazmente el procedimiento de CFP para comunicar a sus exportadores y a su industria de plaguicida las decisiones de los países importadores participantes en el procedimiento.
- . El 50% (cuatro de un total de ocho) de los países desarrollados exportadores de plaguicidas indicaron que en el período 1993-94, en el que se completó el cuestionario, las medidas que habían adoptado para evitar exportaciones a países que no deseaban importar un determinado plaguicida habían sido total o parcialmente inútiles.

IV. OTROS PROBLEMAS GENERALES RELACIONADOS CON EL MANEJO DE LOS PRODUCTOS QUÍMICOS

30. En los contactos establecidos con AND y gobiernos se han puesto de manifiesto y estudiado muchos otros problemas relacionados con el manejo de los productos químicos. La aplicación del procedimiento de CFP sólo puede ser un primer, aunque valioso, paso hacia el establecimiento de sistemas eficaces para el manejo de plaguicidas y otros productos químicos. Entre los problemas de carácter más general que se han planteado cabe citar:

- a) La armonización regional de la legislación nacional es necesaria para contribuir al establecimiento de estándares similares y reducir los obstáculos comerciales;
- b) Algunos gobiernos no disponen de una lista de productos químicos que se fabrican, importan o utilizan en el país. Los países que ya tienen varias listas de productos químicos deberían estudiar la posibilidad de refundirlas, si posible, o en su caso de aclarar su interrelación;
- c) Las AND no están capacitadas en el procedimiento de CFP y necesitan más recursos para aplicarlo con éxito, y especialmente para tomar decisiones puntuales y adecuadas;
- d) Deberían establecerse centros regionales de capacitación y asistencia para facilitar servicios sobre eficacia biológica, efectos ambientales en ecosistemas tropicales y condiciones de gran altitud, identificación de alternativas, etc.;
- e) Hacen falta programas para identificar las principales instalaciones potencialmente peligrosas y las emisiones más tóxicas a fin de preparar y prevenir accidentes relacionados con productos químicos y de tomar medidas adecuadas si dichos accidentes llegan a producirse;
- f) La industria no es suficientemente consciente de la importancia de su papel en la aplicación eficiente del procedimiento de CFP y el manejo eficaz de los productos químicos;
- g) Es necesario hacer más hincapié en la relación del procedimiento de CFP con los aspectos aduaneros, comerciales y de transporte. Deberían estudiarse medidas adecuadas que permitan a los funcionarios de aduanas y

/...

comerciales de los países importadores diferenciar adecuadamente los productos químicos sujetos al procedimiento de CFP para identificarlos fácilmente. Las organizaciones internacionales interesadas deben cooperar para asegurarse de que las disposiciones que guarden relación con los aspectos comerciales del procedimiento (clasificación, envasado y etiquetado, documentos de envío, etc.) se integren en los procedimientos administrativos aplicables a las aduanas, el transporte y el comercio internacional;

h) Es necesario potenciar la cooperación y la coordinación entre otras organizaciones internacionales que trabajan en la esfera del manejo de los productos químicos, incluidos la evaluación de riesgos, las medidas de prevención y control, y los planes de respuesta en caso de emergencia.

V. CONCLUSIÓN

31. La experiencia adquirida en la aplicación del procedimiento de CFP permite comprender mejor las ventajas e inconvenientes del procedimiento establecido en las Directrices de Londres y el Código de Conducta. Al estudiar la forma y el contenido de un instrumento jurídicamente vinculante deben tenerse debidamente en cuenta las cuestiones arriba suscitadas. Para que un futuro instrumento jurídicamente vinculante tenga los efectos apetecidos es imprescindible abordar muchos de los problemas planteados.
