



**OPAQ**

**Secretaría Técnica**

---

División de Cooperación Internacional y Asistencia

Oficina del Asesor Jurídico

S/127/99

1° de julio de 1999

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

**RESUMEN DE LOS DEBATES DEL SEMINARIO ESPECIALIZADO SOBRE  
FORMULACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS LEGISLACIONES Y  
POLÍTICAS DE LOS PAÍSES PARA EL MANEJO ADECUADO DE  
LAS SUSTANCIAS QUÍMICAS  
22 A 25 DE JUNIO DE 1999, GINEBRA**

**1. Introducción**

- 1.1 En el informe correspondiente al tercer periodo de sesiones de la Conferencia de los Estados Partes, al tratar de la legislación, cooperación y asistencia jurídica, se estableció lo siguiente (párrafo 19.3 del documento C-III/4, de fecha 20 de noviembre de 1998):

“19.3 La Conferencia quedó enterada de la nota del Director General relativa al cumplimiento del artículo VII: legislación, cooperación y asistencia jurídica (C-III/DG.1/Rev.1, de fecha 17 de noviembre de 1998). El artículo VII preceptúa que cada Estado Parte adopte las medidas necesarias para cumplir las obligaciones contraídas en virtud de la Convención, en particular, promulgando leyes penales con respecto a las actividades prohibidas, y que informe a la Organización de las medidas legislativas y administrativas que haya adoptado. Al 10 de noviembre de 1998, sólo el 33% de los Estados Partes habían cumplido con esa obligación. La Conferencia instó a los Estados Partes: a) a ultimar, cuando sea necesario, las medidas legislativas y administrativas dirigidas a aplicar la Convención en sus respectivas jurisdicciones; b) informar a la Organización de las medidas adoptadas en tal sentido; y c) facilitar la asistencia jurídica entre los Estados Partes incluida la organización por la OPAQ de un seminario acerca de la aplicación nacional y la cooperación jurídica.”

- 1.2 Tras considerar la mejor manera de abordar tales temas en el marco de un seminario, se decidió tratar en primer lugar uno de los aspectos de la aplicación nacional que estaba impidiendo que algunos Estados dieran efecto a su legislación de aplicación y, en segundo lugar, el tema de la cooperación jurídica. En distintos seminarios llevados a cabo acerca del tema de la legislación nacional necesaria para la aplicación, la Secretaría Técnica había tomado cada vez mayor conocimiento de que varios Estados Miembros se enfrentaban con dificultades respecto de su legislación debido a la

superposición de distintos regímenes aplicables a las sustancias químicas. En un principio, la mayor parte de la información presentada con arreglo al artículo VII, párrafo 5, de la Convención sobre las Armas Químicas, reflejaba un enfoque por sectores de la legislación, esto es, una ley general para aplicar la Convención. El material de referencia elaborado por la Secretaría también ha seguido esa tendencia (el "Material sobre legislación" puede consultarse en los seis idiomas de la Convención). Algunos Estados Miembros se refirieron a un problema en concreto, a saber, que estaban procurando formular legislación para la aplicación simultánea de varios instrumentos, que conllevaban todos ellos la reglamentación de las sustancias químicas. Indicaron asimismo que necesitaban asistencia para adoptar un criterio integrado que permitiera evitar que las distintas disposiciones legislativas entraran en conflicto.

1.3 Al mismo tiempo, la Secretaría se había enterado de las actividades que estaban realizando precisamente en esa esfera el Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química (FISQ)<sup>1</sup>, el Programa Interinstitucional para el manejo adecuado de los productos químicos (PIPQ)<sup>2</sup> y UNITAR<sup>3</sup> acerca de la preparación de reseñas nacionales que permitieran evaluar la infraestructura para el manejo de sustancias químicas de los distintos países. En el curso de la preparación de tales reseñas nacionales, el 91% de los países indicaron que la formulación y el fortalecimiento de la legislación y las políticas nacionales para el manejo adecuado de las sustancias químicas era un tema prioritario. Algunos de los distintos obstáculos con que se enfrentaba la legislación sobre sustancias químicas mencionados fueron los siguientes:

- a) superar un enfoque mayormente fragmentario en la formulación de legislación para las sustancias químicas (algunos países señalaron que existían más de 100 leyes y decretos relacionados con sustancias químicas que, con frecuencia, no eran compatibles);
- b) definir las medidas legislativas y los instrumentos normativos que permitieran una reducción eficaz de los riesgos, con costos administrativos mínimos;

---

<sup>1</sup> El Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química (FISQ) fue constituido por la Conferencia Internacional sobre Seguridad Química en Estocolmo en 1994. En su primera reunión, el FISQ aprobó un plan de medidas prioritarias para aplicar las recomendaciones contenidas en el capítulo 19 del Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), de 1992, y recomendó se prepararan reseñas nacionales en las que se indicara la capacidad actual y potencial de gestión de sustancias químicas, así como aspectos concretos que ayudaran a perfeccionar esta esfera.

<sup>2</sup> El Programa Interinstitucional para el manejo adecuado de los productos químicos (PIPQ) fue creado en 1995 por la FAO, la OIT, la OCDE, el PNUMA, la ONUDI y la OMS, a las que se unió UNITAR en 1998, con la finalidad de servir de mecanismo de coordinación de las políticas y actividades desarrolladas por las organizaciones participantes, tanto de manera conjunta como independiente, en relación con la evaluación y gestión de las sustancias químicas. La Secretaría se encuentra en la OMS, que es la organización administradora.

<sup>3</sup> En 1996, bajo los auspicios del FISQ, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) publicó un documento normativo titulado "Preparación de un perfil nacional para evaluar la infraestructura nacional para la gestión de sustancias químicas". Con el correr del tiempo, este documento ha pasado a integrar el programa y ha ayudado a países en desarrollo y a países con economías en transición a preparar reseñas nacionales completas.

- c) concebir y actualizar la legislación nacional de modo que se facilitara su aplicación, teniendo en cuenta la infraestructura administrativa y técnica existente; y
  - d) crear un marco legislativo nacional que permitiera: 1) la unificación de las gestiones de armonización internacionales y 2) el cumplimiento de las obligaciones nacionales al amparo del número creciente de instrumentos internacionales con fuerza legal.
- 1.4 En vista de que sería muy conveniente para los Estados Partes optar por un criterio integrado, la Secretaría cooperó en el tercero de una serie de seminarios especializados organizados por el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), en cooperación con las otras organizaciones participantes en el PIPQ (a saber, la FAO, la OIT, la OCDE, el PNUMA, la ONUDI y la OMS), y con el Foro Intergubernamental de Seguridad Química (FISQ). Este tercer seminario, titulado Seminario especializado sobre formulación y fortalecimiento de las legislaciones y políticas de los países para el manejo adecuado de las sustancias químicas, se celebró en Ginebra, del 22 al 25 de junio de 1999. Estuvo destinado a funcionarios del gobierno responsables directamente de la elaboración y aplicación de la legislación nacional sobre sustancias químicas en países en desarrollo y países con economías en transición. Además, participaron en él representantes de países cuya legislación sobre sustancias químicas estaba en una fase avanzada, organizaciones no gubernamentales (del sector industrial, de trabajadores, de interés público y del sector académico), organizaciones internacionales e intergubernamentales y organismos de cooperación para el desarrollo. La Secretaría de la OPAQ patrocinó la participación de varios Estados Partes.
- 1.5 En el curso de la preparación del seminario fue interesante comprobar en la documentación del PIPQ que los organismos nacionales de coordinación para la preparación de las reseñas nacionales se habían centrado mayormente en los ministerios de medio ambiente, salud, trabajo o agricultura. Esto contrasta con la realidad de las Autoridades Nacionales de la Convención sobre las Armas Químicas que, en su mayoría, se han establecido en el ministerio de relaciones exteriores o bien, en algunos casos, en el ministerio de defensa, de industria u otra institución. Al comparar ambas listas quedó claro que en algunos Estados Partes la labor de reglamentación se estaba llevando a cabo posiblemente en coordinación con la realizada en el marco de otros regímenes, pero no quedaba claro si los funcionarios encargados de distintos aspectos del manejo de las sustancias químicas estaban efectivamente comunicándose de manera regular.
- 1.6 Participaron en el seminario unas 90 personas, en su mayoría procedentes de Estados Partes en la Convención sobre las Armas Químicas. Sólo 17 de los participantes estaban dedicados de lleno a la aplicación de la Convención, a saber, Belarús, Bulgaria, Chile, Croacia, Cuba, España, Ghana, Irán (República Islámica del), Kenya, Luxemburgo, Micronesia (Estados Federados de), República de Moldova, Santa Lucía, Singapur, Ucrania, Uzbekistán y Zimbabwe. Los cuatro países que participan en el programa piloto del PIPQ son Estados Miembros de la OPAQ, esto es, Argentina, Eslovenia, Ghana e Indonesia.

## **2. Estructura del seminario**

2.1 El seminario facilitó un foro de intercambio de experiencias y opiniones. Sus principales objetivos fueron los siguientes:

- a) definir y documentar sistemáticamente los problemas con que se enfrentan los países al elaborar, aplicar y hacer cumplir la legislación y las políticas sobre sustancias químicas;
- b) definir posibles elementos de una estrategia nacional sistemática, por ejemplo, medidas, pasos tomados y “mejores prácticas” que los países tal vez quieran considerar con miras a reforzar su legislación nacional sobre sustancias químicas, teniendo en cuenta los aspectos reglamentarios y administrativos;
- c) promover la elaboración de legislación y reglas nacionales sobre seguridad de las sustancias químicas que apliquen y complementen acuerdos internacionales y normas técnicas reconocidos, y que sean compatibles con éstos;
- d) definir las necesidades concretas de los países en lo que hace a la asistencia externa y a una mayor disponibilidad de material de orientación; y
- e) determinar medios prácticos mediante los que las organizaciones internacionales y otras partes interesadas en prestar apoyo externo puedan asistir mejor a los países en sus tareas.

2.2 El programa del seminario se organizó de la manera siguiente: distintos oradores presentaron la posición de los países en desarrollo, los países con economías en transición y los países con sistemas de manejo de las sustancias químicas perfeccionados, así como la posición de las organizaciones internacionales y de las organizaciones no gubernamentales. Se organizaron grupos de trabajo sobre “experiencias adquiridas” en relación con los siguientes temas: aplicación y cumplimiento de la legislación y las políticas nacionales relativas a plaguicidas y sustancias químicas industriales, legislación específica y legislación general, y aplicación coordinada de los acuerdos internacionales. Se llevaron a cabo simulacros de estudios de casos destinados a reforzar la legislación y las políticas sobre sustancias químicas en los siguientes ejemplos de países tipo: un país en desarrollo con un importante sector agrícola, un país en desarrollo con un sector industrial y de consumidores en expansión, un país con una economía en transición, y un Estado insular pequeño. Concluyeron las prácticas debates sobre la mejor manera en que podía respaldarse a los países para que reforzaran sus legislaciones y políticas, y grupos de trabajo acerca de la elaboración de orientaciones prácticas y material de formación.

## **3. Aspectos destacables de los debates**

3.1 La mayoría de los participantes tenían una especialización, ya sea en plaguicidas y productos químicos industriales, en gestión de riesgos ambientales, en seguridad en el trabajo o en la Convención sobre las Armas Químicas. La presentación de la Secretaría resultó útil dado que muchos participantes no sabían que la Convención no

trata únicamente de armas químicas y que, de hecho, estipula la reglamentación de algunas de las mismas sustancias químicas de interés para otros especialistas.

- 3.2 Gracias a un mayor nivel de comunicación e interacción entre las Autoridades Nacionales y los organismos que se ocupan del medio ambiente, la salud y la seguridad en el trabajo puede lograrse una mejor comprensión de las respectivas responsabilidades en la esfera de las sustancias químicas y contribuirse a que se trabaje en colaboración.
- 3.3 Hay ciertos asuntos que están interrelacionados e interesan a todos los que se ocupan de la reglamentación de las sustancias químicas. Por ejemplo, la definición de las sustancias que se producen, su clasificación, embalaje y etiquetado, las listas nacionales de sustancias prohibidas o controladas, la concesión de permisos, las inspecciones, las estadísticas de producción, consumo y comercio, la notificación y la constancia en registros, los controles de las importaciones y las exportaciones y la eficacia de los trámites aduaneros. Si bien cada país tiene su propia organización, la duplicación de funciones y mecanismos resulta inefectiva y no ayuda a economizar. La comunicación entre ministerios y entre sectores puede ayudar a integrar o combinar la reglamentación en estructuras y mecanismos que ya existan en el país.
- 3.4 Tal integración reduce los costos y racionaliza la labor: no tiene por qué constituir una amenaza a las funciones establecidas puesto que la definición de integración abarca un gran espectro, desde una mejor coordinación y mejores mecanismos de control hasta, en el caso extremo, una centralización. Además, la velocidad e intensidad de la integración es variable. Por ejemplo, un Estado puede tomar en un principio una medida de alcance limitado y, si está satisfecho con los resultados, seguir adelante.
- 3.5 En uno de los grupos de trabajo se sugirió que sería conveniente para los Estados que las secretarías que administran o prestan servicio respecto de distintos regímenes de sustancias químicas trabajaran de manera conjunta para definir los vínculos que existen entre ellas.
- 3.6 La labor del grupo de trabajo sobre legislación marco para abarcar el control de todas las categorías de sustancias químicas no contó con plena aprobación. Se desprendió de las deliberaciones celebradas en Ginebra que el concepto es posiblemente demasiado ambicioso para muchos Estados y puede plantear ciertas dificultades en sí; si la tarea se vuelve demasiado compleja se corre el riesgo de que se interrumpa totalmente. Un tema de interés es determinar si la legislación en cuanto a la Convención sobre las Armas Químicas debe quedar comprendida en una ley marco para las sustancias químicas en general o en una ley marco para las armas de destrucción masiva, ya que ambos aspectos se superponen. Algunos de los participantes en el seminario parecieron compartir más la idea de legislar concretamente para un régimen particular con un mayor nivel de coordinación a nivel normativo e integración de determinados aspectos relacionados con la aplicación. En algunos países ya se han integrado algunos aspectos en un régimen único: por ejemplo, el transporte de sustancias peligrosas en algunos casos ya está reglamentado por un régimen único y también lo está con seguridad el régimen aduanero. La concesión de licencias se presenta como un problema: uno de los Estados indicó que una vez que la legislación sobre las armas químicas entre en vigor en su país la desventaja será que la empresa que desee

producir una sustancia química enumerada en las Listas tendrá que obtener tres licencias de tres organismos distintos, ya que tal sustancia estará cubierta por tres regímenes.

- 3.7 Los debates sobre las “experiencias adquiridas” resultaron de gran utilidad para saber cómo se habían abordado las iniciativas y superado los obstáculos. Algunos Estados Partes en la Convención sobre las Armas Químicas contaban con una integración estructural en sus Autoridades Nacionales: éstas ya eran un organismo interministerial o se convertirían oficialmente en uno con toda probabilidad. En el seminario se distribuyeron documentos de los países que reflejaban esta realidad (de Belarús, Chile, Ghana, la República Islámica del Irán y Zimbabwe). Por ejemplo, la manera en que está estructurada la Autoridad Nacional de la República Islámica del Irán en el Ministerio de Relaciones Exteriores hace que junto con el personal de defensa y seguridad haya personas encargadas de la seguridad química cedidas por otros ministerios. Está también encargada de aplicar el régimen del PIC<sup>4</sup> y en ocasiones también del COP<sup>5</sup>. Otros Estados, como Cuba y Kenya, están poniendo en práctica una manera integrada de abordar el manejo de las sustancias químicas, o bien trabajan decididamente en la coordinación regional, como los Estados escandinavos y del Mar Báltico. La reseña nacional de Eslovenia, preparada en el programa piloto del PIPQ, presenta claramente la organización y el proceso de tal ejercicio. Tras completar la reseña nacional, el Parlamento de Eslovenia acaba de aprobar dos leyes paralelas, a saber, una ley básica sobre sustancias químicas y una ley relativa a la Convención sobre las Armas Químicas. Otro Estado informó de que se encuentra en una fase muy similar. Para un Estado que no posee armas químicas y produce sólo una sustancia química de la Lista 3, la legislación relativa a la Convención sobre las Armas Químicas revestía poca prioridad. No obstante, dado que el Estado en cuestión concedía gran prioridad a la legislación ambiental, la solución a la que llegó fue abarcar la legislación relativa a la Convención sobre las Armas Químicas en la legislación ambiental a fin de contar con los recursos suficientes para formular la legislación y atraer atención parlamentaria. A este respecto, se encontró de utilidad recordar que una disposición básica del artículo VII es que “cada Estado Parte, en el cumplimiento de las obligaciones que haya contraído en virtud de [la] Convención, asignará la más alta prioridad a garantizar la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente ...”. El manejo adecuado de las sustancias químicas es de interés fundamental para todos.

#### **4. Labor futura**

- 4.1 A raíz de lo sugerido por el grupo de trabajo, la Secretaría de la OPAQ trabajará junto con el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) y la futura Secretaría PIC para el Convenio de Rotterdam, en la comparación de las listas

---

<sup>4</sup> El procedimiento de consentimiento fundamentado previo (PIC) fue aprobado en Rotterdam en septiembre de 1998 en el marco del Convenio para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional. Hasta la fecha dicho convenio ha sido objeto de 61 firmas.

<sup>5</sup> Instrumento internacional jurídicamente vinculante para la aplicación de medidas internacionales respecto de ciertos contaminantes orgánicos persistentes. Las negociaciones sobre los COP se iniciaron por iniciativa del Consejo de Administración del PNUMA en 1997.

de tareas<sup>6</sup> de las respectivas obligaciones contractuales a fin de determinar los casos en que hay una superposición. En caso de acordar el régimen de COP, éste también podría incluirse. Las distintas secretarías elaborarían entonces un manual destinado a los Estados en el que se indicaran los ámbitos de superposición a fin de que, al aplicar todos estos distintos regímenes de las sustancias químicas, los Estados pudieran evitar la duplicación de estructuras, funciones y mecanismos.

- 4.2 El informe final del seminario aportará ideas pragmáticas e innovadoras que los países podrán utilizar para elaborar estrategias que se ajusten a sus necesidades nacionales. La Secretaría distribuirá dicho informe a los Estados Miembros una vez que se haya publicado.
- 4.3 Con arreglo a tal informe, la Secretaría perfeccionará su lista de tareas y descripciones a fin de prestar mayor ayuda a los Estados Partes en la formulación de la legislación necesaria para aplicar la Convención, y es posible que incluya la opción de un enfoque legislativo marco. Estos nuevos medios se añadirán a la actual versión del material sobre legislación preparado por la Secretaría de modo que los Estados Partes que requieran asistencia con sus legislaciones cuenten con otro tipo de enfoque.
- 4.4 El segundo aspecto que abarca la petición de la Conferencia, esto es, facilitar asistencia jurídica entre los Estados Partes (véase el párrafo 1.1 *supra*), no entraba en el ámbito de los debates del seminario especializado de Ginebra. Tal como se explica en la nota del Director General sobre el cumplimiento del artículo VII: Legislación, cooperación y asistencia jurídica (C-III/DG.1/Rev.1, de fecha 17 de noviembre de 1998), la cooperación internacional y la asistencia jurídica entre los Estados Partes en el enjuiciamiento de delitos puede abarcar, entre otras cosas, la identificación del sospechoso, la reunión de pruebas, las entrevistas a testigos, el traslado de prisioneros y la extradición. Todo ello entra dentro del ámbito del derecho internacional penal y suele generar cooperación internacional entre la policía y el poder judicial. La Secretaría está estudiando la posibilidad de patrocinar conjuntamente un simposio internacional sobre este tema en el que participen universidades, institutos de investigación y todos los sectores del gobierno, dado que puede resultar interesante y útil para los Estados Partes tomar conocimiento de los aspectos prácticos de la aplicación del párrafo 2 del artículo VII en un contexto más amplio, al amparo del derecho internacional.

- - - 0 - - -

---

<sup>6</sup> En el Material sobre legislación preparado por la Secretaría se ha incluido una lista de tareas relacionadas con las obligaciones generales previstas en la Convención sobre las Armas Químicas, a fin de ayudar en el proceso de aplicación. Tal lista constituye asimismo un anexo del documento OPCW: The Legal Textos (en inglés únicamente).