



Oficina del Asesor Jurídico

S/249/2001

22 de marzo de 2001

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

**CUESTIONARIO SOBRE LEGISLACIÓN:
ANÁLISIS PRELIMINAR DE LAS RESPUESTAS AL ESTUDIO DE LAS MEDIDAS
NACIONALES PARA REGULAR LAS SUSTANCIAS QUÍMICAS ENUMERADAS
EN LAS LISTAS DE LA CONVENCIÓN SOBRE LAS ARMAS QUÍMICAS**

1. Introducción

1.1 En su quinto periodo de sesiones, la Conferencia de los Estados Partes (en adelante, la “Conferencia”) dio un nuevo mandato para asistir a los Estados Partes en sus esfuerzos por introducir legislación relativa a la aplicación (C-V/DEC.20, de fecha 19 de mayo de 2000). Una de las iniciativas para el cumplimiento de este mandato fue la distribución, por parte de la Secretaría, de un “Cuestionario sobre legislación” a todos los Estados Partes (S/194/2000, de fecha 8 de junio de 2000). El cuestionario tenía el siguiente doble propósito:

- a) determinar los mecanismos jurídicos y administrativos que los Estados Partes han establecido para aplicar la Convención; e
- b) identificar los problemas con que se enfrentan algunos Estados Partes respecto a la legislación relativa a la aplicación, y los medios para resolverlos.

1.2 El estudio fue específicamente concebido para responder a las solicitudes de asistencia recibidas de varios Estados Partes que están elaborando sus legislaciones. Estos Estados están tratando de encontrar el método más eficaz para reglamentar las sustancias químicas enumeradas en las Listas y sus precursores, con objeto de facilitar las notificaciones prescritas en la Convención y mejorar el mecanismo de control de las transferencias de estas sustancias químicas. Los resultados del estudio también pueden resultar útiles para los Estados Partes en sus preparativos para el periodo extraordinario de sesiones de la Conferencia dedicado al examen del funcionamiento de la Convención (párrafo 22 del artículo VIII, párrafos 27 de la Parte VIII y 26 de la Parte IX del Anexo sobre verificación), que se celebrará, a más tardar, el 29 de abril de 2003.

1.3 Hasta la fecha han respondido al cuestionario los 52 Estados Partes siguientes: Alemania, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bangladesh, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, China, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Georgia, Hungría, Islas Cook, Italia, Kenya,

Letonia, México, Mónaco, Namibia, Noruega, Omán, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Togo, Turquía, Ucrania, Uruguay y Zimbabwe.

- 1.4 De los Estados Partes que respondieron, 13 no habían presentado previamente información sobre las medidas legislativas y administrativas tomadas, como lo requiere el párrafo 5 del artículo VII. En estos casos, las respuestas al cuestionario dieron los primeros detalles concretos de la situación en que se encuentran dichos países en el plano legislativo.
- 1.5 La Secretaría ha comenzado la tarea de compilar y analizar las respuestas, pero este proceso tomará cierto tiempo, dado que el cuestionario es bastante detallado, y que en algunos casos, la Secretaría está solicitando aclaraciones sobre las respuestas presentadas. La Secretaría continuará instando a los Estados que aún no han respondido al cuestionario a que lo hagan, ya que el objetivo es obtener una imagen completa del estado en que se encuentra la legislación en todos los Estados Partes, y que la información recibida hasta ahora ha sido útil. A continuación se exponen algunos de los resultados del análisis preliminar de las respuestas presentadas al 14 de marzo de 2001.

2. Estado en que se encuentra la legislación

- 2.1 De los 52 Estados que respondieron, el 92% ya ha promulgado legislación relativa a la aplicación. Tan sólo el 8% de los Estados que respondieron carecía totalmente de legislación para aplicar la Convención.
- 2.2 Sin embargo, de los Estados que tenían legislación vigente, el 40% estaba reelaborándola o preparando leyes o reglamentos adicionales para completar o mejorar las disposiciones ya vigentes. Esto responde a varias razones. Algunos indicaron que estaban modificando sus códigos penales para introducir las sanciones apropiadas. Otros están estableciendo los reglamentos de aduanas necesarios para hacer cumplir las disposiciones de la Convención o las decisiones de la Conferencia sobre bajas concentraciones (C-IV/DEC.16, de fecha 1º de julio de 1999; C-V/DEC.16, de fecha 17 de mayo de 2000; C-V/DEC.19, de fecha 19 de mayo de 2000), o están modificando o promulgando leyes que reflejen la prohibición de la transferencia de sustancias químicas de la Lista 2 entre Estados Partes y no Partes, que entró en vigor el 29 de abril de 2000. Un Estado promulgó provisionalmente decretos-leyes para aplicar la Convención, en espera de la aprobación parlamentaria de la legislación nacional.
- 2.3 Los tres criterios básicos para evaluar la legislación figuran en el párrafo 1 del artículo VII, que estipula que cada Estado Parte adoptará las medidas necesarias para cumplir las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. En particular, todos los Estados Partes deberán: a) dar fuerza de ley a las prohibiciones, e incluso promulgar leyes penales; b) aplicarlas; y c) hacer extensivas las leyes penales de forma extraterritorial a las personas naturales que posean su nacionalidad. Según el sistema jurídico de cada Estado, es posible que o la Convención sea aplicable directamente

dentro de la jurisdicción del Estado o que el Estado tenga que adoptar leyes independientes relativas a su aplicación. Teniendo esto presente, de los Estados Partes que en el cuestionario dijeron tener legislación vigente:

- a) en materia de prohibiciones:
 - el 13% no ha prohibido la transferencia de sustancias químicas de la Lista 1, ni de sus precursores, hacia o desde Estados no Partes;
 - el 36% no ha prohibido la transferencia de sustancias químicas de la Lista 2, ni de sus precursores, hacia o desde Estados no Partes;
- b) en materia de aplicación:
 - sólo el 65% informó de que estaba haciendo cumplir las disposiciones de certificados de usuario final;
 - el 10% informó de que no había establecido sanciones para las infracciones de lo dispuesto en la Convención en relación con las sustancias químicas de las Listas 1, 2 o 3, o de sus precursores; y
- c) solamente un 29% informó de que había hecho extensiva su legislación al ámbito extraterritorial.

2.4 Algunos respondieron que, aunque no habían dado vigencia a las prohibiciones necesarias, sí estaban cumpliendo plenamente lo dispuesto en la Convención, por ejemplo, mediante un sistema de licencias en el que las licencias solamente se conceden para fines no prohibidos por la Convención. En este sentido, cabe hacer una observación: la **prevención de infracciones** es un aspecto de la aplicación, mientras que el **procesamiento de los infractores** es otro bastante distinto. Cada Estado Parte podría preguntarse si, de conformidad con sus leyes, puede procesar o sancionar a un individuo que haya infringido una disposición de la Convención.

3. Aspectos prácticos del control de las sustancias químicas de las Listas

Identificación de instalaciones y plantas declarables

3.1 Las respuestas al estudio indican que sigue siendo problemático identificar a la industria susceptible de declaración. En muchos países las bases de datos sobre la industria no están al día, o las asociaciones industriales no cuentan entre sus miembros a todos los que trabajan en la industria química. Un Estado notificó que no es práctica común de la industria el mantener registros tan detallados, y éste es un obstáculo difícil de superar.

Bajas concentraciones de sustancias químicas de las Listas 2 y 3 y de sus precursores

3.2 Los umbrales de baja concentración notificados oscilan entre 0 y 200 kg para la Lista 2 y entre 0 y 5 toneladas para la Lista 3. Los límites de concentración notificados también oscilan entre un 1% y un 30% para la Lista 2 y un 0 y un 30% para la Lista 3. Un Estado Parte notificó que su poca experiencia y las limitaciones de sus programas informáticos no le permitían mantener un control eficaz de las mezclas que contienen bajas concentraciones de sustancias químicas de la Lista 2. El número de sustancias

químicas controladas es considerable y una mezcla de baja concentración puede tener hasta 10 nombres comerciales diferentes.

Control de las importaciones/exportaciones y función de las autoridades aduaneras

- 3.3 La mayoría de los Estados que respondieron al cuestionario notificaron que habían establecido controles de importación/exportación mediante licencias o permisos. Es obvio que las administraciones nacionales de aduanas son un factor clave en la aplicación de la Convención. Tres Estados notificaron que habían asignado un representante de aduanas a sus Autoridades Nacionales. De los problemas mencionados por los Estados, un 72% estaba relacionado con la ineficacia de los controles aduaneros. En dos casos, no se controlaban las importaciones y exportaciones de sustancias químicas de las Listas porque no se habían promulgado las leyes necesarias. Dos Estados señalaron que los datos de aduana no eran fiables, o que no especificaban la pureza de las sustancias; en consecuencia, se utilizaba un sistema paralelo para pedir dicha información directamente a las empresas involucradas. Esta solución es satisfactoria para un Estado, pero no para el otro. Cinco Estados señalaron en concreto lo inadecuado que resultan los códigos del Sistema Armonizado de la Organización Mundial de Aduanas a la hora de mantener un seguimiento de las importaciones y exportaciones de sustancias químicas de las Listas. Un Estado resolvió este problema utilizando los códigos del Sistema Armonizado en combinación con los números de registro del *Chemical Abstracts Service* (CAS) para poder identificar las sustancias químicas enumeradas en las Listas. Otro Estado solucionó el problema mediante la realización, por parte de su Autoridad Nacional, de encuestas y amplias actividades de divulgación. Lamentablemente, no todas las Autoridades Nacionales disponen de los recursos necesarios para optar por esa solución.

Zonas de libre comercio

- 3.4 Dos Estados Partes con zonas de libre comercio señalaron su situación especial e indicaron que no veían claras sus obligaciones en virtud de la Convención respecto de las mercancías en tránsito. Un miembro de la Unión Europea (UE) señaló que, en el caso de transferencias entre miembros de la UE, no es posible recopilar cifras de importación/exportación, y citó el siguiente ejemplo de discrepancias: el país A (no miembro de la UE) exporta una sustancia de la Lista 2 al país B (miembro de la UE) e incluye la exportación en los datos que declara a la OPAQ. Antes de aduanar la sustancia química en el país B, un comerciante en el país C (también miembro de la UE) la vende directamente al país D (no miembro de la UE), sin hacerla pasar por el país C. Ni el país B ni el país C incluyen esa información en sus declaraciones a la OPAQ, mientras que el país D sí las incluye. En consecuencia, en los datos presentados a la OPAQ no hay vínculo aparente entre la exportación del país A y la importación del país D.

Legislación integrada

- 3.5 De los Estados que tienen legislación relativa a la aplicación en vigor, el 18% lo han hecho siguiendo criterios integrados y esto ha dado buenos resultados. Estos Estados señalaron varias ventajas respecto al enfoque integrado, entre ellas las siguientes:
- a) respeta las competencias de los distintos órganos gubernamentales que participan en la aplicación;
 - b) permite el uso de la estructura gubernamental existente como medio eficaz de control de las sustancias químicas enumeradas en las Listas;
 - c) aligera la carga administrativa;
 - d) permite una mejor coordinación; y
 - e) permite integrar el régimen de la Convención en el sistema existente de permisos de importación y exportación.

Demora en la promulgación de leyes de aplicación

- 3.6 En las respuestas aparecieron una variedad de motivos por los cuales se demora la adopción de las medidas necesarias. Según un Estado Parte, el motivo era la sobrecarga de tareas para el sector público y el poder legislativo. Dos Estados indicaron que lo que obstaculizaba el proceso de promulgación era la complejidad de la legislación y que, en el plano interno, hubiera requisitos jurídicos contradictorios. Otro Estado tiene aún en estudio el proceso de integración. Un Estado que está tratando activamente de proseguir el enfoque integrado notificó que el celebrar consultas con todas las partes interesadas (las industrias química y farmacéutica, el ejército y los ministerios a cargo del control de otros regímenes de sustancias químicas) es un proceso demasiado largo. A otro Estado le planteaba problemas encontrar mecanismos de control que no interfirieran ni entraran en conflicto con otras convenciones internacionales o con leyes nacionales vigentes.
- 3.7 Según un Estado, el no tener Autoridad Nacional era la razón por la cual carece de legislación en materia de aplicación y no ejerce ningún control en ningún aspecto de las actividades relacionadas con las sustancias químicas enumeradas en las Listas. Otro está aún estructurando, organizando y dotando de personal a su Autoridad Nacional. Mientras que un Estado está centrándose en la tarea de determinar cuál es la industria declarable antes de ocuparse de los aspectos prácticos del control de las sustancias de las Listas. En otro Estado, los cambios políticos y la ausencia de parlamento habían retrasado la promulgación de legislación.
- 3.8 Para un Estado Parte, sus problemas de aplicación se deben a que los cursos de formación de la OPAQ solamente se imparten en inglés y a que la barrera del idioma impide tener una clara comprensión de cómo pueden hacerse cumplir de manera efectiva las disposiciones de la Convención. Como última observación, un Estado respondió que va a utilizar el cuestionario como una serie de directrices generales para la elaboración de sus reglamentos.

4. Conclusiones y recomendaciones preliminares

- 4.1 A menos que todos los Estados Partes en la Convención tengan en vigor una legislación interna apropiada, será difícil cumplir con el objetivo y el propósito de las disposiciones de la Convención para el control de las sustancias químicas de las Listas y sus precursores.
- 4.2 Las disposiciones de la Convención no podrán aplicarse de manera uniforme mientras que las leyes nacionales de aplicación sigan reflejando interpretaciones tan divergentes de las actividades declarables.
- 4.3 En ciertos casos, las uniones aduaneras, las zonas de libre comercio y otras iniciativas que, en el contexto de la economía global actual, se proponen ampliar las posibilidades comerciales, podrían representar una dificultad para el cumplimiento de las disposiciones de notificación y aplicación de la Convención. Es posible que los Estados Partes que participan en dichos regímenes jurídicos especiales necesiten determinar en la práctica cómo pueden conciliar esas obligaciones con sus obligaciones relacionadas con el comercio y la notificación estipuladas en la Convención sobre las Armas Químicas. Se invita a los Estados Partes que han podido encontrar soluciones a este respecto a que informen a la Secretaría, de modo que se pueda compartir la experiencia con otros Estados Partes. Los contactos de la Secretaría con otros órganos de aplicación de tratados ha demostrado que algunos están experimentando dificultades similares en cuanto a las obligaciones relacionadas con el comercio. Según datos recientes, una unión aduanera tiene la intención de modificar sus reglas para que sus miembros puedan efectuar el seguimiento, dentro de la unión, de las sustancias químicas utilizadas en la fabricación ilícita de estupefacientes. La Secretaría mantendrá a los Estados Partes al corriente de los resultados en ese caso.
- 4.4 Teniendo en cuenta los derechos soberanos de los Estados y su política, es posible que, en el futuro, los Estados Partes deseen considerar la posibilidad de un marco para la legislación en materia de aplicación a nivel nacional y los componentes principales, mínimos y necesarios, de dicha legislación. Una alternativa sería que los Estados Partes se pongan de acuerdo sobre un modelo básico de legislación que podría ser elaborado por el Consejo Ejecutivo y aprobado por la Conferencia, como se hizo para los acuerdos de instalación.
- 4.5 En el contexto de un esquema más amplio, a medida que crece y se unifica el mercado mundial, tal vez los Estados acaben por recurrir al enfoque legislativo integrado para cumplir con sus obligaciones de aplicación de las medidas comerciales dimanantes de los diversos regímenes multilaterales en los que ya sean parte. Las respuestas al cuestionario sobre legislación, indicativas de que la integración reduce la carga administrativa, fomenta la coherencia y potencia una aplicación más eficaz, tal vez sean reveladoras de una tendencia en esa dirección.