



Secretaría del Convenio de Róterdam

Guía sobre la elaboración de normas nacionales para la aplicación del Convenio de Rotterdam

Septiembre de 2004



***Direcciones de contacto para obtener
más información:***

Secretaría del Convenio de Rotterdam

Servicio de Protección Vegetal

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la
Alimentación (FAO)

Via delle Terme di Caracalla

00153 Roma, Italia

Tel: (+39 06) 5705 2188

Fax: (+39 06) 5705 6347

Correo electrónico: pic@fao.org

Secretaría del Convenio de Róterdam

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

International Environment House I-13

Chemin des Anémones

CH-1219 Châtelaine Ginebra, Suiza

Tel: (+41 22) 917 8296

Fax: (+41 22) 917 8082

Correo electrónico: pic@pic.int

Guía sobre la elaboración de normas nacionales para la aplicación del Convenio de Rotterdam

Septiembre de 2004

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
Cómo utilizar esta Guía	3
I. ASPECTOS GENERALES DEL CONVENIO DE ROTTERDAM	4
A. Situación jurídica	4
B. Objetivo	4
C. Obligaciones	4
D. Ratificación	9
II. OTROS INSTRUMENTOS PERTINENTES Y OPORTUNIDADES DE INTEGRACIÓN	10
A. Código de Conducta de la FAO para la Distribución y Utilización de Plaguicidas	10
B. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes	12
C. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación	14
D. Otros instrumentos internacionales	14
E. Iniciativas de creación de capacidad	15
III. LEYES NACIONALES SOBRE PRODUCTOS QUÍMICOS Y PLAGUICIDAS	17
A. Distintas tradiciones jurídicas en los distintos países	17
B. Fundamentos básicos de unas leyes eficaces	17
1) Circunstancias nacionales y marco jurídico vigente	17
2) Estado de derecho y cuestiones de capacidad	18
3) Estructura y concepción de las leyes; claridad	19
4) Conceptos y principios básicos relativos a las leyes sobre el medio ambiente	20
5) Instrumentos internacionales en el ámbito de la gestión de los productos químicos	21
6) Base institucional	21
C. Posibles elementos de las leyes nacionales sobre gestión de productos químicos	22
1) Metas, prioridades y nivel de protección pretendido	23
2) Los plaguicidas frente a los productos químicos	24
3) Instrumentos normativos y de otro tipo: Plaguicidas	24
4) Instrumentos normativos y de otro tipo: Otros productos químicos	28
5) Instituciones encargadas de la gestión de los productos químicos	30
6) Fomento de la participación de la sociedad civil	33
IV. CUMPLIMIENTO MEDIANTE LAS LEYES NACIONALES DE LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS EN VIRTUD DE TRATADOS	34
A. Función e importancia de las leyes de aplicación	34
B. Estructura y concepción de las leyes de aplicación	35
C. Cooperación a nivel regional	36

V.	CUMPLIMIENTO MEDIANTE LAS LEYES NACIONALES DE LAS OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONVENIO DE ROTTERDAM	37
A.	Objetivos (artículo 1)	37
B.	Definiciones y ámbito de aplicación (artículos 2 y 3)	37
C.	Obligaciones relativas a la administración del Tratado (artículo 4)	39
D.	Obligación de comunicar las medidas reglamentarias firmes (artículo 5)	40
E.	Propuestas de inclusión de formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas (artículo 6)	42
F.	Obligaciones en relación con las importaciones (artículo 10)	43
G.	Obligaciones en relación con las exportaciones (artículo 11)	47
H.	Obligaciones relativas a la notificación de exportación y la información que debe acompañar a los productos químicos exportados (artículos 12 y 13)	50
I.	Obligaciones relativas al intercambio de información y la aplicación (artículos 14 y 15)	52
J.	Obligaciones relativas a la producción nacional para uso nacional y a las importaciones de cualquier fuente (párrafo 9 del artículo 10)	53
K.	Obligaciones relativas a la asistencia técnica	54
VI.	MÉTODOS PARA FOMENTAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES NACIONALES DE APLICACIÓN	56
	ANEXO I – Lista de referencias	58

INTRODUCCIÓN

Esta guía se ha concebido como documento de referencia e instrumento de capacitación para ayudar en la elaboración de las leyes nacionales destinadas a aplicar el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto de Comercio Internacional (en adelante, denominado el "Convenio de Rotterdam"). Puede utilizarse como:

instrumento de referencia y capacitación autónomo para las actividades de asistencia técnica relacionadas con el Convenio de Rotterdam; o

documento complementario para otras iniciativas de asistencia técnica en el ámbito de la gestión de los productos químicos, a fin de velar por que las cuestiones relativas al Convenio de Rotterdam se tengan debidamente en cuenta en estas otras iniciativas.

Esta guía está pensada para que la utilicen los países que sean Partes en el Convenio de Rotterdam y los que pretendan serlo. Se ha preparado especialmente para los funcionarios y expertos que se ocupen de las leyes y los reglamentos relativos a la aplicación del Convenio, o para ampliar la base de la aplicación. Entre ellos se incluyen asesores jurídicos, inspectores, oficiales de aduanas, agentes de la autoridad, expertos técnicos de los ministerios competentes (medio ambiente, agricultura, sanidad, comercio y aduanas), legisladores, magistrados y otros interesados.

La guía propone posibles medidas para aplicar el Convenio de Rotterdam en el contexto de las leyes nacionales sobre la gestión de plaguicidas y productos químicos. Incluye asimismo propuestas sobre cómo vincular estas medidas a la aplicación de otros instrumentos internacionales sobre productos químicos, en apoyo de un enfoque integrado. La guía se basa en material de referencia y capacitación vario, que se enumera en el Anexo I.

La finalidad de las orientaciones es que sean flexibles y se adapten a los distintos enfoques jurídicos vigentes de la gestión de los productos químicos y que ayuden a los países a adoptar medidas de aplicación en función de sus propias circunstancias, tradiciones y prioridades nacionales. Se plantean una serie de preguntas para fomentar el intercambio de ideas. El estudio se divide en seis partes principales, como sigue:

Parte I - - Aspectos generales del Convenio de Rotterdam. En esta sección se ofrece una visión general de las obligaciones y las disposiciones básicas del Convenio.

Parte II - - Otros instrumentos internacionales pertinentes y oportunidades de integración. En esta sección se examinan otros instrumentos en el ámbito de la gestión de los productos químicos, que incluyen el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación y el Código de Conducta de la FAO para la Distribución y Utilización de Plaguicidas. Se destacan también oportunidades para aplicar el Convenio de Rotterdam en concierto con estos otros instrumentos.

Parte III - - Leyes nacionales sobre gestión de productos químicos. En esta sección se determinan los fundamentos básicos de toda ley nacional eficaz sobre productos químicos y plaguicidas, así como elementos fundamentales que podrían incluirse en esa ley. El estudio sirve de marco para las orientaciones más específicas sobre cómo dar cumplimiento a las obligaciones del Convenio de Rotterdam, referidas en las Partes IV y V. Incluye una serie de preguntas para ayudar a orientar el examen.

Parte IV - - Observaciones sobre la utilización de las leyes nacionales para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de tratados. En esta sección se examina la función e importancia de las leyes nacionales para aplicar los tratados, y se pone de manifiesto la necesidad de adoptar medidas adaptadas a la situación y tradiciones jurídicas de cada país. Se señalan diversos métodos para integrar las obligaciones contraídas en virtud de tratados en las leyes nacionales, así como consideraciones relativas a la estructura y la concepción de esas leyes.

Parte V - - Cumplimiento de las obligaciones específicas del Convenio de Rotterdam mediante las leyes nacionales. En esta sección se ofrecen orientaciones sobre elementos específicos que podrían incluirse en las leyes de cada país para aplicar el Convenio de Rotterdam. El estudio se divide en función de los distintos tipos de obligaciones del Convenio. También se abordan los aspectos institucionales relacionados con la aplicación a nivel nacional, así como propuestas relativas a situaciones y problemas prácticos del mundo real.

Parte VI - - Métodos para fomentar el cumplimiento de las leyes nacionales. En esta sección se ofrecen orientaciones sobre posibles enfoques y medidas para fomentar el cumplimiento de las leyes de aplicación a nivel nacional.

Cómo utilizar esta Guía

Las seis partes que componen esta guía pueden estudiarse por separado o colectivamente. Al examinar posibles medidas para fomentar las leyes de aplicación, se propone que los oficiales, expertos y demás interesados sigan los pasos que se indican a continuación:

Paso 1: examinar la información básica sobre el Convenio de Rotterdam y otros instrumentos internacionales que figura en las Partes I y II. Este examen ayudará a preparar el análisis específico de las leyes nacionales de aplicación.

Paso 2: examinar y determinar los fundamentos y elementos básicos de las leyes nacionales sobre productos químicos y plaguicidas, partiendo de las orientaciones y la información presentadas en la Parte III. La finalidad es determinar el marco jurídico en el que puedan cumplirse las obligaciones del Convenio de Rotterdam, así como destacar los elementos de las leyes nacionales que serán importantes para la aplicación y el cumplimiento. Se incluye una serie de preguntas para facilitar el diálogo nacional y la determinación de las necesidades de los países.

Paso 3: examinar cómo pueden aplicarse los tratados a través de las leyes nacionales. En la Parte IV se ofrecen observaciones generales sobre este asunto y se explica por qué puede que no sea suficiente incorporar las disposiciones del Convenio de Rotterdam en la legislación nacional. En la Parte IV se presentan asimismo propuestas sobre la estructura de las leyes de aplicación.

Paso 4: examinar y determinar posibles mejoras de las leyes nacionales para cumplir cada obligación pertinente del Convenio de Rotterdam. A este respecto, en la Parte V se ofrecen propuestas específicas sobre posibles elementos susceptibles de ser incluidos en las leyes nacionales, mientras que en la Parte VI se brindan orientaciones sobre maneras de fomentar el cumplimiento de esas leyes.

I. ASPECTOS GENERALES DEL CONVENIO DE ROTTERDAM

A. Situación jurídica

El Convenio de Rotterdam es un tratado internacional relativamente nuevo en el ámbito de la gestión de los productos químicos. Se abrió a la firma en una Conferencia de plenipotenciarios celebrada en Rotterdam (Países Bajos), en septiembre de 1998. Entró en vigor el 24 de febrero de 2004, tras depositarse el 50º instrumento de ratificación. En la fecha de celebración de su primera reunión, en septiembre de 2004, la Conferencia de las Partes contaba con 73 miembros.

Entre septiembre de 1998 y febrero de 2004, el Convenio de Rotterdam funcionó sobre la base de “acuerdos provisionarios” establecidos en la Conferencia Diplomática de Rotterdam de 1998. La finalidad de estos acuerdos era seguir aplicando el procedimiento voluntario vigente de consentimiento fundamentado previo (CFP) relativo al comercio internacional de determinados productos químicos peligrosos, que se modificó para incorporar los nuevos elementos introducidos por el Convenio, y sentar las bases para el funcionamiento eficaz del Convenio tras su entrada en vigor.

B. Objetivo

El objetivo del Convenio de Rotterdam es promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las Partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños y contribuir a su utilización ambientalmente racional, facilitando el intercambio de información acerca de sus características, estableciendo un proceso nacional de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones a las Partes (artículo 1).

En otras palabras, el Convenio establece un “sistema de alerta rápida” para ayudar a los países a protegerse contra determinados productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional. Como se describe más pormenorizadamente en la Parte II de esta guía, la finalidad del Convenio es complementar otros instrumentos internacionales abordando este elemento fundamental (el comercio internacional) en el ámbito de la gestión de los productos químicos a lo largo de su ciclo de vida.

C. Obligaciones

El Convenio establece varios mecanismos y obligaciones para lograr el objetivo señalado. Algunos de ellos guardan relación con su funcionamiento a nivel internacional, como la función de la Secretaría en el proceso de inclusión. Otros consisten en obligaciones que deben cumplir las Partes, como los requisitos de designar autoridades nacionales, comunicar medidas reglamentarias firmes, enviar respuestas sobre la importación, etc. El análisis que sigue a continuación ofrece una visión general de los mecanismos y obligaciones del Convenio.

I) Ámbito de aplicación y definiciones

Como se estipula en las disposiciones relativas a su ámbito de aplicación y en sus definiciones de los términos y expresiones empleados, el Convenio se aplica a dos tipos de productos químicos.¹ El primero de ellos comprende los “productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos”. Se trata de productos químicos industriales y plaguicidas que han sido prohibidos o rigurosamente

¹ La expresión “producto químico” engloba dos clases de productos: los productos químicos industriales y los plaguicidas, que incluyen las formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas.

restringidos en virtud de una medida reglamentaria firme a nivel nacional, a fin de proteger la salud humana o el medio ambiente.² El segundo tipo de productos químicos comprende las “formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas”. Se trata de formulaciones plaguicidas que se considera causan problemas para la salud o el medio ambiente en las condiciones en que se usan en un país en desarrollo o en un país con economía en transición.³ Ambos tipos de productos químicos pueden ser incluidos en el Convenio. Éste especifica también las sustancias a las que no se aplica.⁴

2) Inclusión de productos químicos (comprendidas las notificaciones)

En la fecha en que el Convenio se abrió a la firma en Rotterdam en septiembre de 1998, la lista del anexo III incluía 27 productos químicos. De ellos, 17 estaban comprendidos en la categoría de “plaguicida”, cinco en la de “formulación plaguicida extremadamente peligrosa” y cinco en la de “producto químico industrial”. La lista actual de los productos químicos incluidos en el anexo III puede encontrarse en el sitio web del Convenio (www.pic.int).

El Convenio establece procedimientos y criterios específicos para la inclusión de nuevos productos químicos. Distintos procedimientos se aplican a los “productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos” y las “formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas”, como se describe a continuación.

Proceso de inclusión de productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos. En el artículo 5 y el anexo I se trata de la inclusión de “productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos”. De conformidad con el artículo 5, cada Parte deberá comunicar a la Secretaría cualesquiera medidas reglamentarias firmes que hubiere adoptado para prohibir o restringir rigurosamente un producto químico. La Secretaría verificará si las notificaciones contienen la información especificada en el anexo I. Cuando la Secretaría haya recibido dos notificaciones verificadas de Partes pertenecientes como mínimo a dos “regiones de consentimiento fundamentado previo” distintas en relación con un producto químico concreto, las enviará al Comité de Examen de Productos Químicos.⁵ Acto seguido, dicho Comité examina la información, conforme a los criterios especificados en el anexo II, y recomienda a la Conferencia de las Partes si debe o no incluir ese producto químico.

Proceso de inclusión de formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas. En el artículo 6 y el anexo IV se estipulan distintos procedimientos relativos a las formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas. De conformidad con esas disposiciones, cualquier Parte que sea un país en desarrollo o un país con economía en transición podrá proponer a la Secretaría la inclusión de una formulación plaguicida extremadamente peligrosa que esté causando problemas en las condiciones en que se usa en su territorio. La Secretaría verificará si la propuesta incluye la información estipulada en la parte I del anexo IV. De ser así, enviará a todas las Partes un resumen de la información recibida,

² Véanse el artículo 3 (Ámbito de aplicación del Convenio) y el artículo 2 (Definiciones).

³ *Ídem*.

⁴ Las siguientes sustancias no se incluyen explícitamente en el ámbito de aplicación del Convenio: los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas; los materiales radioactivos; los desechos; las armas químicas; los productos farmacéuticos, incluidos los medicamentos humanos y veterinarios; los productos químicos utilizados como aditivos alimentarios; los productos químicos en cantidades que sea improbable afecten a la salud humana o el medio ambiente, siempre que se importen con fines de investigación o análisis, o por un particular para su uso personal en cantidades razonables para ese uso. (Véase el artículo 3, Ámbito de aplicación del Convenio).

⁵ Véase el párrafo 5 del artículo 5. La Conferencia de las Partes determina la composición de las regiones de consentimiento fundamentado previo. La Conferencia creó el Comité de Examen de Productos Químicos conforme a lo dispuesto en el artículo 18.

reunirá información adicional y después remitirá la propuesta y la información conexas al Comité de Examen de Productos Químicos. Este Comité examinará la información y, de conformidad con los criterios definidos en la parte 3 del anexo IV, recomendará a la Conferencia de las Partes si debe o no incluir la formulación.

Documentos de orientación para la adopción de decisiones (DOAD). El Comité de Examen de Productos Químicos preparará un proyecto de documento de orientación para la adopción de decisiones sobre cada producto químico cuya inclusión haya decidido recomendar, que contendrá información sobre ese producto. Este proyecto de documento se remitirá a la Conferencia de las Partes junto con la recomendación de inclusión (véanse los artículos 5 a 7 y el párrafo 6 del artículo 18).

Decisión de inclusión por la Conferencia de las Partes. La Conferencia de las Partes adoptará la decisión final sobre la inclusión de un producto químico, de conformidad con el procedimiento estipulado en el párrafo 5 del artículo 22, así como sobre la aprobación del proyecto de documento de orientación para la adopción de decisiones conexas. Cuando se incluya un producto químico en el anexo III del Convenio, deberá indicarse si se incluye en calidad de "plaguicida", "producto químico industrial" o "formulación plaguicida extremadamente peligrosa".

3) El procedimiento de consentimiento fundamentado previo (CFP)

El Convenio establece un procedimiento que exige el "consentimiento fundamentado previo" de las Partes importadoras respecto de la importación de los productos químicos incluidos en el anexo III, y que puede denominarse el procedimiento de consentimiento fundamentado previo. Entre las obligaciones básicas relativas a este procedimiento, cabe señalar las siguientes:

Comunicación del documento de orientación para la adopción de decisiones a las Partes. Cuando se haya adoptado una decisión de incluir un producto químico y se haya aprobado el documento de orientación para la adopción de decisiones correspondiente, la Secretaría lo comunicará inmediatamente a todas las Partes (véase el párrafo 3 del artículo 7).

Respuestas sobre la importación. Cada Parte deberá comunicar a la Secretaría, a más tardar en un plazo de nueve meses a partir de la fecha de envío del documento de orientación para la adopción de decisiones, una respuesta en la que indique si consiente o no en la importación del producto químico incluido y, de consentir, en qué condiciones (véase el artículo 10).

Circular de consentimiento fundamentado previo (Circular CFP). Cada seis meses, la Secretaría deberá informar a todas las Partes de las respuestas que haya recibido. Lo hará mediante la "circular CFP" (véase el artículo 10). Esta circular incluye, entre otras cosas, información sobre las notificaciones de medidas reglamentarias firmes enviadas conforme a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 5.

Obligación del exportador de acatar las respuestas sobre la importación. Cada Parte aplicará las medidas necesarias para asegurar que sus exportadores acatan las decisiones comunicadas en las respuestas sobre la importación enviadas en virtud del artículo 10. Se incluyen asimismo disposiciones para los casos en que no se haya transmitido una respuesta de importación en un plazo determinado (véase el artículo 11).

4) Notificación de exportación e intercambio de información

El Convenio contiene distintas disposiciones relativas al intercambio de información sobre productos químicos, estén o no incluidos en el anexo III. Las principales disposiciones al respecto son, entre otras, las siguientes:

Notificación de exportación. Cuando un producto químico que haya sido prohibido o rigurosamente restringido por una Parte se exporte desde su territorio, esa Parte enviará una notificación de exportación a las Partes importadoras de conformidad con la información estipulada en el anexo V (véase el párrafo 1 del artículo 12). Esta obligación se extinguirá cuando el producto químico de que se trate figure en el anexo III o cuando se den otras condiciones específicas. En los párrafos 2 a 5 del artículo 12 puede encontrarse información más detallada con respecto a esta obligación.

Información que deberá acompañar las exportaciones: códigos aduaneros, etiquetas, hojas de datos de seguridad. En el artículo 13 se estipulan los requisitos para el empleo de códigos aduaneros y etiquetas al exportar los productos químicos que figuran en el anexo III o a que hace referencia el párrafo 1 del artículo 12 (véanse los párrafos 1 y 2 del artículo 13). Cuando esos productos se destinen a usos laborales, cada Parte exportadora requerirá que se remita al importador una hoja de datos de seguridad (véanse los párrafos 4 y 5 del artículo 13). Además, cada Parte requerirá que los productos químicos sujetos a requisitos de etiquetado por motivos ambientales o de salud en su territorio estén sujetos, cuando se exporten, a requisitos específicos de etiquetado (véase el párrafo 3 del artículo 13).

Información sobre productos químicos y medidas reglamentarias. El artículo 14 contiene disposiciones relativas al intercambio de información científica, técnica o de otro tipo sobre los productos químicos regulados por el Convenio, así como sobre medidas reglamentarias nacionales que prohíban o restrinjan considerablemente uno o más usos de los productos químicos.

Iniciativas de información a nivel nacional. En el artículo 15 se prevé la adopción de medidas a nivel nacional para respaldar la aplicación. Además de las medidas necesarias para aplicar el Convenio, éstas pueden incluir el establecimiento de registros y bases de datos nacionales sobre productos químicos, así como el fomento de las iniciativas de la industria para promover la seguridad en el uso de los productos químicos. Asimismo, cada Parte velará por que, en la medida de lo posible, el público tenga acceso adecuado a la información sobre manipulación de productos químicos y gestión de accidentes y sobre alternativas que sean más seguras para la salud humana o el medio ambiente que los productos químicos enumerados en el anexo III.

Documentos de orientación para la adopción de decisiones (DOAD). La preparación y distribución de documentos de orientación para la adopción de decisiones constituye un medio fundamental para intercambiar información en el marco del Convenio. Este tipo de documentos contiene información variada sobre las propiedades del producto químico al que se refiere, la base de las medidas reglamentarias firmes (en el caso de los productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos), información sobre incidentes asociados al producto químico (en el caso de las formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas), etc.⁶ La finalidad de estos documentos es ayudar a los países a adoptar decisiones fundamentadas sobre si deben importarse los productos químicos incluidos en el anexo III

⁶ Conforme al artículo 7, el documento de orientación para la adopción de decisiones debería, como mínimo, basarse en la información especificada en el anexo I (tratándose de los productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos) o en el anexo IV (tratándose de las formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas).

del Convenio y sujetos al procedimiento de consentimiento fundamentado previo (CFP) y, en caso afirmativo, en qué condiciones.

Circular CFP. La circular CFP, descrita en la sección precedente, también proporciona a la Partes, entre otras cosas, información sobre las notificaciones y propuestas recibidas en cumplimiento de los artículos 5 y 6.

5) Producción nacional

El Convenio contiene una importante disposición relativa a la regulación de la producción nacional de los productos químicos incluidos para uso nacional. Esta disposición (inciso b) del párrafo 9 del artículo 10), así como la que la acompaña (inciso a) del párrafo 9 del artículo 10), corresponden a las disposiciones sobre trato nacional y trato de la nación más favorecida contempladas en las normas del comercio internacional.

En particular, el inciso b) del párrafo 9 del artículo 10 especifica que las Partes que tomen la decisión de no otorgar su consentimiento a la importación de un producto químico, o de consentirla sólo en determinadas condiciones, simultáneamente prohibirán o someterán a las mismas condiciones, si no lo hubieran hecho con anterioridad, la importación del producto químico de cualquier fuente, así como la producción nacional del producto químico para su uso nacional.

Esta disposición tiene repercusiones importantes para la elaboración de las leyes nacionales destinadas a aplicar el Convenio. Al estipular que toda restricción de las importaciones se aplicará simultáneamente a la producción nacional del producto químico para su uso nacional, amplía el ámbito de aplicación del Convenio para abarcar, además de las exportaciones e importaciones los controles reglamentarios nacionales sobre la producción nacional.

6) Asistencia técnica

El Convenio establece determinadas obligaciones y medidas sobre asistencia técnica. En concreto, el artículo 16 exige que las Partes cooperen en la promoción de la asistencia técnica para apoyar la aplicación del Convenio, e indica que las Partes que cuenten con programas más avanzados de reglamentación de productos químicos deberían prestar asistencia técnica a otras Partes para que aumenten su capacidad de gestionar los productos químicos a lo largo de su ciclo de vida. Otras disposiciones exigen que la Secretaría preste asistencia a las Partes, como el párrafo 3 del artículo 10 (ayuda con respecto a las respuestas sobre la importación, según proceda).

Asimismo, la finalidad de la parte dispositiva del Convenio, como el procedimiento de CFP, es por su propio carácter ayudar a los países a adoptar decisiones fundamentadas y a actuar de forma más eficaz para abordar los problemas de las importaciones no deseadas e ilícitas.

7) Administración; autoridades nacionales designadas (AND)

Por último, el Convenio contiene disposiciones sobre el desempeño de las funciones administrativas de las Partes. En concreto, el artículo 4 exige que cada Parte designe una o más autoridades nacionales (AND) que estarán facultadas para actuar en su nombre en el desempeño de las funciones administrativas requeridas en virtud del Convenio, y que vele porque esas autoridades cuenten con recursos suficientes para desempeñar eficazmente su labor.

D. Ratificación

La Secretaría del Convenio de Rotterdam ha publicado previamente un documento titulado "How to become a Party to the Rotterdam Convention" (Cómo ser Parte en el Convenio de Rotterdam). En este documento, que puede encontrarse en inglés en el sitio web del Convenio (www.pic.int), se indican varios pasos generales para ser Parte, reconociendo al mismo tiempo que las modalidades específicas varían en función de las características de los países. Entre otras cosas, se señala que para que un país pueda llegar a ser Parte, tal vez necesite adoptar medidas legislativas y administrativas. La presente guía constituye una base para determinar y examinar esas medidas.

II. OTROS INSTRUMENTOS PERTINENTES Y OPORTUNIDADES DE INTEGRACIÓN

Además del Convenio de Rotterdam, existen otros instrumentos internacionales en el ámbito de la gestión de los productos químicos. Estos instrumentos constituyen elementos fundamentales de un marco normativo general para ayudar a los países a afrontar los riesgos que plantean los productos químicos y los plaguicidas a lo largo de su ciclo de vida. En algunos casos, estipulan obligaciones jurídicamente vinculantes respecto de subconjuntos de productos químicos y plaguicidas que suscitan especial preocupación. Todos estos instrumentos constituyen la base de las actividades de asistencia técnica en curso.

Cuando los países elaboren o mejoren su legislación para aplicar el Convenio de Rotterdam, se recomienda que examinen las posibilidades de aplicar también estos otros instrumentos (en los cuales sean partes) junto con el Convenio de Rotterdam. En primer lugar, los instrumentos abordan asuntos relacionados y el conjunto de todos ellos aporta un enfoque más completo de la gestión de los productos químicos que cualquiera de ellos por separado. En segundo lugar, no suele ser fácil elaborar una nueva legislación para aplicar instrumentos internacionales, ni revisar la que está en vigor. En consecuencia, cuando se emprende una iniciativa encaminada a elaborar leyes de aplicación, centrada en los productos químicos y los plaguicidas, puede lograrse una mayor eficacia si se hace con un enfoque integrado.

A continuación se analizan brevemente tres instrumentos: el Código de Conducta de la FAO para la Distribución y Utilización de Plaguicidas; el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes; y el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. El examen se centra en la manera de vincular su aplicación a la del Convenio de Rotterdam.

A. Código de Conducta de la FAO para la Distribución y Utilización de Plaguicidas

Desde su aprobación en 1985, el Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas (en adelante, el "Código") de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha servido de marco normativo rector en lo tocante a los plaguicidas. El Código establece normas de conducta voluntarias para todas las entidades públicas y privadas que participan en la distribución y utilización de plaguicidas, o están relacionadas de algún modo con estas actividades, incluidos los gobiernos, la industria de los plaguicidas y las organizaciones internacionales. Destaca la importancia de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para supervisar el cumplimiento del Código y señalar sus infracciones.⁷

El Código constituye un precedente del Convenio de Rotterdam. En 1989, se modificó para incluir disposiciones sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo en el comercio de plaguicidas. Estas disposiciones, y las relativas a los productos químicos industriales en las Directrices de Londres en su forma enmendada del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), sirvieron de base para establecer las obligaciones jurídicamente vinculantes sobre consentimiento fundamentado previo contenidas actualmente en el Convenio de Rotterdam.

En 2002, el órgano rector de la FAO aprobó una versión revisada y modernizada del Código. Esta versión consta de 12 artículos y un nuevo anexo en el que se enumeran los instrumentos normativos

⁷ En el sitio web de la FAO (www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid/) puede encontrarse el texto del Código e información más detallada al respecto.

internacionales relacionados con el Código. La finalidad de las últimas revisiones fue aprovechar las enseñanzas y la experiencia adquiridas, tener en cuenta las novedades registradas en este ámbito y convertir el Código en una normativa actualizada para la gestión de los plaguicidas. Se eliminaron asimismo las secciones del Código sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo, ya que actualmente forman parte del Convenio de Rotterdam, que es jurídicamente vinculante.

Una característica fundamental del Código es que brinda orientaciones específicas sobre la elaboración de leyes nacionales para los plaguicidas. Por ejemplo, en el artículo 5 del Código (Reducción de los riesgos para la salud y el ambiente) se estipula que los gobiernos deberían implementar un sistema de registro y control de plaguicidas y revisar periódicamente los plaguicidas que se comercializan en el propio país y sus usos aceptables. También se pide a los gobiernos que supervisen la exposición a sustancias peligrosas en los lugares de trabajo, los envenenamientos y los residuos en los alimentos, y que establezcan centros nacionales de información para casos de envenenamiento.

En el artículo 6 del Código (Requisitos reglamentarios y técnicos) se estipulan normas y orientaciones específicas relativas al establecimiento de un sistema nacional de reglamentación de los plaguicidas. Entre otras cosas, dispone lo siguiente:

Legislación. Los gobiernos deberían introducir la legislación necesaria para reglamentar los plaguicidas, y adoptar disposiciones para su cumplimiento efectivo, teniendo en cuenta las condiciones locales.

Sistema de registro. Los gobiernos deberían implantar un sistema de registro de plaguicidas antes de que éstos se comercialicen, basado en la evaluación y la gestión de riesgos y en un enfoque específico de la evaluación de la equivalencia.

Procedimiento de re-registro. Los gobiernos deberían establecer un procedimiento de re-registro para asegurar el examen periódico de los plaguicidas.

Seguimiento y datos. Los gobiernos deberían recoger y registrar datos sobre las importaciones, exportaciones, fabricación, formulación, calidad y cantidad de plaguicidas, así como de su utilización, para evaluar los posibles efectos en la salud humana o el medio ambiente, y con objeto de seguir las tendencias que se produzcan.

Cumplimiento. Los gobiernos deberían autorizar la comercialización de equipo de aplicación de plaguicidas y de equipo de protección personal únicamente si éste se ajusta a las normas establecidas.

Comercio ilegal. Los gobiernos deberían detectar y controlar el comercio ilegal.

El Código contiene también disposiciones y orientaciones sobre otros varios temas que deberían tenerse en cuenta al elaborar leyes nacionales, como por ejemplo: la definición de términos y expresiones relacionados con la regulación de los plaguicidas (artículo 2); el ensayo de plaguicidas (artículo 4); un sistema para asegurar que los ingredientes activos y productos formulados de los plaguicidas se ajustan a las especificaciones pertinentes de la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) (artículo 6); la distribución y el comercio (artículo 8); el intercambio de información (artículo 9); el etiquetado, envasado, almacenamiento y eliminación (artículo 10); la publicidad (artículo 11); y el cumplimiento del Código y seguimiento de su aplicación (artículo 12).

Antes de la revisión de 2002, el Código contenía también disposiciones sobre la gestión de la información de dominio público. Sin embargo, como consecuencia de la falta de consenso durante el proceso de revisión, el Código revisado actualmente no contiene disposiciones sobre este tema.

Se han elaborado varias directrices para desarrollar las disposiciones del Código. Una de ellas, de particular importancia para la legislación de aplicación, lleva por título "Introducción inicial y elaboración posterior de un sistema nacional sencillo de registro y control de plaguicidas". Actualmente el Cuadro de Expertos de la FAO que se ocupa del Código está examinando y actualizando ésta y otras directrices.⁸

En resumen, el Código describe una estructura general para la gestión de los plaguicidas a nivel nacional, así como enfoques específicos para las leyes nacionales. Como se examina en la Parte III de esta guía, se trata de fundamentos básicos para aplicar el Convenio de Rotterdam. En consecuencia, se recomienda que los países examinen el Código de Conducta de la FAO al mismo tiempo que las medidas para seguir elaborando leyes nacionales para aplicar el Convenio de Rotterdam.

B. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes

Al igual que el Convenio de Rotterdam, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (en adelante, el "Convenio de Estocolmo") es un tratado relativamente nuevo en este ámbito. La negociación del Convenio se completó en Johannesburgo (Sudáfrica) en diciembre de 2000 y el tratado entró en vigor el 17 de mayo de 2004.⁹

El Convenio de Estocolmo estipula obligaciones para reducir o eliminar la producción y utilización de determinados plaguicidas y productos químicos industriales que constituyen contaminantes orgánicos persistentes. Especifica también obligaciones relativas a la importación y exportación de esas sustancias. Los diez plaguicidas y/o productos químicos industriales incluidos actualmente en el Convenio son: aldrina, clordano, dieldrina, endrina, heptacloro, hexaclorobenceno, mirex, toxafeno, DDT y bifenilos policlorados (PCB). Están incluidos en el anexo A (lista de las sustancias que hay que eliminar) o el anexo B (lista de las sustancias cuya utilización hay que restringir). Todos estos plaguicidas y productos químicos están también incluidos en el Convenio de Rotterdam, salvo la endrina.

El Convenio de Estocolmo contiene asimismo obligaciones y disposiciones para reducir o eliminar las liberaciones derivadas de la producción no intencional de determinadas sustancias, inclusive mediante la aplicación de medidas para la reducción de las liberaciones y la eliminación de fuentes, y para utilizar las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales en relación con determinadas fuentes. Estas sustancias, incluidas en el anexo C, incluyen los bifenilos policlorados (PCB) y los hexaclorobencenos (en calidad de subproductos no intencionales de la combustión industrial y otras actividades), las dioxinas y los furanos. El Convenio contiene otras obligaciones referentes a las existencias y desechos derivados de las sustancias incluidas en sus anexos, así como un mecanismo para permitir la inclusión de sustancias en el futuro.

La finalidad de los convenios de Estocolmo y Rotterdam es abordar aspectos complementarios de los esfuerzos por prevenir los peligros y riesgos que plantean los productos químicos y los plaguicidas. Una comparación entre ambos permite destacar los siguientes aspectos importantes:

Ámbito de aplicación. El Convenio de Estocolmo se centra en los "contaminantes orgánicos

⁸ Ésta y otras directrices pueden encontrarse en www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid/.

⁹ En el sitio web del Convenio de Estocolmo (www.pops.int) puede encontrarse el texto del Convenio e información más detallada.

persistentes". Estipula obligaciones respecto de las sustancias producidas de forma intencional (determinados plaguicidas y productos químicos) y las liberaciones de subproductos producidos de forma no intencional (por ejemplo, las dioxinas y los furanos). El Convenio de Rotterdam, en cambio, se aplica a los productos químicos que han sido prohibidos o rigurosamente restringidos a nivel nacional y a determinadas formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas. No contiene medidas específicas para la liberación de subproductos no intencionales, como los regulados por el Convenio de Estocolmo.

Obligaciones relativas a la producción y la utilización. El Convenio de Estocolmo contiene prohibiciones o restricciones relativas a la producción y la utilización de los productos químicos incluidos en sus anexos A y B. En cambio, el Convenio de Rotterdam se centra sobre todo en los aspectos del comercio internacional de los productos químicos que regula, más que en su producción y utilización. Sin embargo, el párrafo 9 del artículo 10 del Convenio de Rotterdam, que exige prohibiciones o restricciones equivalentes de la producción nacional de una sustancia cuando sus importaciones estén prohibidas o restringidas, afecta a la producción y la utilización.

Comercio. El Convenio de Rotterdam contiene numerosas disposiciones referentes al comercio de los productos químicos que regula, y establece un procedimiento de CFP y otras obligaciones que se describen en la Parte I de esta guía. El Convenio de Estocolmo también contiene algunas obligaciones en relación con el comercio. Por ejemplo, prohíbe, salvo a los efectos de una eliminación ambientalmente racional, la exportación de las sustancias incluidas en el anexo A que no estén sujetas a una exención específica en virtud del Convenio (véase el inciso c) del párrafo 2 del artículo 3 del Convenio de Estocolmo). En el caso de las sustancias del anexo A que estén todavía sujetas a exenciones específicas, o en el de las sustancias del anexo B, se permite la exportación solamente en determinadas condiciones (véase el inciso b) del párrafo 2 del artículo 3).

Inclusión de nuevas sustancias. Tanto el Convenio de Rotterdam como el Convenio de Estocolmo contienen mecanismos para añadir sustancias en el futuro. No obstante, los procedimientos y criterios para la inclusión de nuevas sustancias difieren considerablemente. Los factores contemplados en el Convenio de Estocolmo incluyen el nivel de persistencia, la bioacumulación, el potencial de transporte a larga distancia y los efectos adversos (véase el anexo D del Convenio de Estocolmo), la información para el perfil de riesgos (anexo E del Convenio de Estocolmo) y la información sobre consideraciones socioeconómicas (anexo F del Convenio de Estocolmo). En cambio, el Convenio de Rotterdam tiene en cuenta si un producto químico ha sido "prohibido o rigurosamente restringido" por dos o más Partes en dos "regiones de consentimiento fundamentado previo (CFP)", o si causa problemas en calidad de formulación plaguicida extremadamente peligrosa en las condiciones en que se usa en un país en desarrollo o en un país con economía en transición (véase la Parte I de esta guía).

Como se deduce de lo anterior, los Convenios de Rotterdam y de Estocolmo presentan diferencias, pero también se complementan en gran medida entre sí. Puesto que el proceso de inclusión contemplado en el Convenio de Rotterdam deriva en parte de las medidas reglamentarias firmes de las Partes, cabe esperar que como mínimo algunos productos químicos incluidos en el Convenio de Estocolmo se incluyan antes en el Convenio de Rotterdam. Muchos productos químicos están incluidos en ambos convenios.

Al adoptar las medidas nacionales para aplicar los dos Convenios, será importante examinar de manera integrada estos conjuntos de obligaciones y procedimientos estrechamente relacionados, a fin de asegurar la complementariedad y evitar las duplicaciones.

C. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación

El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (en adelante, el “Convenio de Basilea”) estipula obligaciones relativas al movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, tal como se definen en el Convenio. Incluye también un procedimiento de consentimiento fundamentado previo, con arreglo al cual un exportador de los desechos regulados por el Convenio no permitirá que un generador o exportador (el “notificador”) inicie el movimiento transfronterizo hasta que se hayan cumplido las siguientes condiciones:

que el notificador haya recibido el consentimiento escrito del Estado de importación; y

que el notificador haya recibido del Estado de importación confirmación de la existencia de un contrato entre el exportador y el eliminador en el que se estipule que se deberá proceder a un manejo ambientalmente racional de los desechos en cuestión.¹⁰

Los desechos regulados por el Convenio de Basilea incluirán aquéllos que contengan los productos químicos incluidos en los Convenios de Rotterdam y Estocolmo, o derivados de ellos (véanse los artículos 1 y 2 [alcance y definiciones], el anexo I [Categorías de desechos que hay que controlar] y el anexo III [Lista de características peligrosas]). El Convenio de Basilea también contiene una disposición independiente que especifica las prácticas que constituyen “tráfico ilícito” de desechos (véase el artículo 9 [Tráfico ilícito]). Cuando uno de sus exportadores o generadores participe en el tráfico ilícito, el Estado de exportación velará por que los desechos en cuestión sean devueltos o, si esto no fuese posible, eliminados de otro modo de conformidad con las disposiciones del Convenio. Véase el párrafo 2 del artículo 9 (se estipulan también otras condiciones).

En resumen, existen también aspectos en los que el Convenio de Basilea y el Convenio de Rotterdam se complementan. Puede decirse que el primero se aplica a las fases posteriores del ciclo de vida de los productos químicos, es decir, una vez que se han convertido en desechos. Además, el Convenio de Basilea establece obligaciones que pueden aplicarse a los productos químicos (convertidos en desechos) regulados por el Convenio de Rotterdam y el Convenio de Estocolmo y contiene mecanismos (por ejemplo, su procedimiento de consentimiento fundamentado previo) que son similares a los del Convenio de Rotterdam.

La cuestión de si estos instrumentos deben aplicarse conjuntamente como un único instrumento legislativo nacional o por separado es, obviamente, una decisión que ha de tomar cada país a la luz de su propia situación y prioridades. Cualquiera que sea la decisión tomada, será importante examinar los vínculos existentes entre los instrumentos al elaborar las leyes de aplicación del Convenio de Rotterdam, a fin de asegurar la complementariedad y evitar las duplicaciones.

D. Otros instrumentos internacionales

Existen otros instrumentos internacionales que abordan cuestiones relacionadas con los productos químicos y los plaguicidas. Entre ellos, cabe mencionar los siguientes:

El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, que se aprobó en 1987, entró en vigor en 1989 (centrándose en los productos químicos que agotan la capa de ozono),

¹⁰ Véase el artículo 6 (en el que se especifican también otras condiciones relativas al procedimiento de CFP del Convenio de Basilea).

se enmendó en 1990, 1992, 1997 y 1999 y se ajustó en 1990, 1992, 1995, 1997 y 1999 (puede obtenerse más información y el texto del Protocolo en www.unep.org/ozone)

El *Codex Alimentarius* y su Comité sobre Residuos de Plaguicidas (normas para residuos de plaguicidas en los alimentos) (puede obtenerse más información y acceso a la base de datos sobre límites máximos de residuos [LMR] en www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid)

El Convenio sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que fue aprobado en 1990 y entró en vigor en 1993 (el texto está disponible en <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm> - documento 170)

El Programa 21, Capítulo 14 (Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenibles) y Capítulo 19 (Gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos, incluida la prevención del tráfico internacional) (más información y texto en www.un.org/esa/sustdev/agenda21)

La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, aprobados en 1996 (se puede obtener más información y el texto en www.fao.org/wfs/homepage.htm)

La Declaración Mundial de la Salud y Salud para todos en el siglo XXI, aprobados en 1998 (más información y texto en www.who.int/archives/hfa/policy.htm)

El Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, párrafo 23, aprobado en 2002 (más información y texto en www.un.org/esa/sustdev)

Algunos de estos instrumentos son convenios que contienen obligaciones jurídicamente vinculantes. Otros consisten en declaraciones, compromisos y planes de acción aprobados por jefes de Estado o ministros en nombre de gobiernos de todo el mundo. En general, establecen normas de conducta (algunas de ellas vinculantes, otras no) para la aplicación de medidas encaminadas a abordar distintos tipos de riesgos asociados a los productos químicos. Cada uno de estos instrumentos incluye programas de trabajo en curso que guardan relación con aspectos importantes de la gestión de los productos químicos.

Al establecer medidas para aplicar el Convenio de Rotterdam, se recomienda examinar las maneras de hacer que estos instrumentos y sus iniciativas queden reflejados en las leyes y los programas nacionales de manera integrada.

E. Iniciativas de creación de capacidad

Existen varias iniciativas de creación de capacidad para fomentar la aplicación de los instrumentos enumerados en la sección anterior. En el marco del Convenio de Estocolmo, por ejemplo, muchos países están elaborando planes nacionales para su aplicación. Un componente de estos planes será fortalecer la legislación nacional, según sea necesario. En relación con el Convenio de Basilea se han formulado varias iniciativas, con inclusión de un programa de formación destinado a oficiales de aduanas para ayudarles a abordar las cuestiones relativas al movimiento transfronterizo incluidas en el Convenio.¹¹

¹¹ Puede obtenerse más información sobre estos programas en el sitio web del Convenio de Estocolmo (www.pops.int) y el sitio web del Convenio de Basilea (www.basel.int).

Otras iniciativas importantes incluyen los programas de la FAO sobre lucha integrada contra las plagas y sobre plaguicidas obsoletos y los programas de capacitación, talleres y publicaciones sobre derecho ambiental del PNUMA, que facilitan la creación de capacidad en materia de aplicación y cumplimiento de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. El Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) también ejecuta programas de formación y creación de capacidad sobre gestión de productos químicos.¹²

Estas iniciativas guardan una estrecha relación con la elaboración de leyes para aplicar el Convenio de Rotterdam. Por ejemplo, existen importantes posibilidades de impulsar la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones del Convenio de Rotterdam en lo tocante a la elaboración de leyes y medidas de aplicación en el marco de los planes nacionales del Convenio de Estocolmo. El programa del Convenio de Basilea para la formación de oficiales aduaneros podría también aplicarse o aprovecharse con objeto de impartir formación de similar importancia que facilite la aplicación del Convenio de Rotterdam.

La documentación preparada por la Secretaría del Convenio de Rotterdam para la primera reunión de la Conferencia de las Partes contiene información adicional sobre las oportunidades de lograr sinergias entre las distintas iniciativas de asistencia técnica (véase especialmente el documento UNEP/FAO/RC/COP.1/28 – Propuesta para la prestación a nivel regional de asistencia técnica a las Partes). Se alienta a los países a examinar estas oportunidades.

¹² Para obtener más información sobre los programas de la FAO, visítese www.fao.org/AG/AGP/AGPP. En el sitio web del PNUMA (www.unep.org) puede encontrarse información sobre sus programas y actividades. Para obtener información sobre las iniciativas de creación de capacidad en materia de gestión de productos químicos del UNITAR, visítese su sitio web (www.unitar.org).

III. LEYES NACIONALES SOBRE PRODUCTOS QUÍMICOS Y PLAGUICIDAS

En esta sección se determinan posibles elementos de un marco jurídico nacional general sobre plaguicidas y productos químicos. Se analizan los fundamentos básicos y los elementos esenciales que podrían incluirse en esas leyes. La finalidad es ayudar a los países a determinar el contexto jurídico en el que puedan cumplirse las obligaciones del Convenio de Rotterdam, así como destacar los elementos de su marco jurídico nacional que serán importantes para lograr una plena y eficaz aplicación. En esta sección se presentan también notas resumidas sobre cómo pueden vincularse los instrumentos descritos en la Parte II de esta guía a este marco jurídico nacional.

A. Distintas tradiciones jurídicas en los distintos países

Un punto de partida esencial al examinar las leyes nacionales sobre productos químicos y plaguicidas es el hecho de que los distintos países tienen sistemas, tradiciones y planteamientos jurídicos distintos. Es éste uno de los principales motivos de que numerosos tratados se abstengan de especificar cómo deben cumplirse determinadas obligaciones a nivel nacional. La elaboración o mejora de las leyes nacionales tiene que producirse en el marco de estas tradiciones y planteamientos, tal como determine cada país para sí mismo.

Esta guía se ha concebido de manera que pueda adaptarse a cualquier régimen jurídico y marco institucional. No propone un “modelo” específico de ley o planteamiento, ni sería apropiado que lo hiciera, ya que cada país tiene que establecer el sistema que mejor se ajuste a sus tradiciones sociales, políticas, culturales y jurídicas.

En su lugar, el análisis se centra en los posibles elementos básicos de un marco jurídico eficaz a nivel nacional para aplicar el Convenio de Rotterdam. A los efectos de este texto, la referencia a “leyes nacionales” o “marcos jurídicos a nivel nacional” puede englobar la legislación, las normas u otros tipos de instrumentos jurídicamente vinculantes, así como las instituciones establecidas para promover la aplicación y el cumplimiento de esos instrumentos.

B. Fundamentos básicos de unas leyes eficaces

En esta sección se examinan los fundamentos básicos de las leyes nacionales eficaces en materia de gestión de los productos químicos. La parte C que viene a continuación se centra más específicamente en los posibles elementos de esas leyes. A fin de fomentar el debate a nivel nacional, se plantean una serie de preguntas y se formulan recomendaciones sobre cómo pueden mejorarse estas leyes para respaldar la aplicación del Convenio de Rotterdam.

I) Circunstancias nacionales y marco jurídico vigente

Como se ha indicado antes, la elaboración de leyes de aplicación del Convenio de Rotterdam tiene que adaptarse a las circunstancias nacionales. Cada país debe trabajar en el contexto de su propio marco y tradiciones jurídicas básicos, así como de sus condiciones sociales, políticas y ambientales, y adaptar la orientación propuesta en la presente guía a ese contexto.

Muchos países disponen ya de un marco jurídico e institucional básico para abordar la gestión de los productos químicos. El Convenio de Rotterdam, centrado en asuntos referentes a los productos químicos y los plaguicidas, puede encajar perfectamente en este marco, junto con los demás instrumentos reseñados en la Parte II de esta guía.

El grado de elaboración de estos marcos jurídicos varía entre los países. Además, mientras que muchos países cuentan con estructuras jurídicas cuya finalidad es hacer frente a los riesgos derivados de los plaguicidas, existen menos estructuras para afrontar los riesgos de los productos químicos industriales. Por añadidura, con respecto a los plaguicidas, las encuestas de la FAO indican que si bien se han realizado importantes progresos en los últimos años, sigue habiendo muchas dificultades. Por ejemplo, las encuestas indican que la legislación nacional no se aplica de forma generalizada debido a la falta de conocimientos técnicos y recursos, que todavía se utilizan ampliamente formulaciones plaguicidas altamente peligrosas y deficientes y que a menudo los usuarios finales están insuficientemente formados y protegidos para garantizar el manejo de los plaguicidas con el mínimo riesgo.¹³

A continuación y en las siguientes secciones se plantean preguntas que los oficiales y expertos tal vez consideren oportuno contestar al considerar la posibilidad de elaborar o mejorar las leyes nacionales para aplicar y cumplir el Convenio de Rotterdam. Estas preguntas tienen por objeto facilitar el diálogo y la determinación de las necesidades de los países en lo tocante a la elaboración de leyes de aplicación plenamente eficaces. Se presentan en recuadros y están agrupadas por temas.

Obsérvese que el examen de algunas de estas preguntas puede ayudar a poner de relieve los problemas que dificultan la elaboración o aplicación eficaces de las leyes nacionales. Es de esperar que el debate de estos asuntos facilite los progresos y la adopción de nuevas medidas, según proceda, propiciando una comprensión más cabal de la situación nacional.

Preguntas – Circunstancias nacionales:

- ¿Existe ya un marco jurídico e institucional específico para la gestión de los productos químicos?
- ¿Se abordan en este marco los plaguicidas y los productos químicos industriales?
- ¿Se abordan cuestiones relativas a la importación y exportación de productos químicos peligrosos?
- ¿De qué manera?
- ¿Funciona este marco adecuadamente? En caso negativo, ¿con qué dificultades se ha tropezado?
- ¿Contiene ya el marco disposiciones para aplicar el Convenio de Rotterdam? ¿Y los demás instrumentos descritos en la Parte II de esta guía?
- ¿Qué implicaría una decisión del país de modificar o mejorar las leyes vigentes (incluidos los reglamentos) para aplicar el Convenio de Rotterdam y otros instrumentos afines?

2) Estado de derecho y cuestiones de capacidad

Una importante premisa de esta guía es que las leyes de aplicación se elaborarán en el contexto de unas condiciones institucionales y de otro tipo que contribuyan a respaldar el estado de derecho, lo que incluye, entre otras cosas, la sensación de que las leyes se respetarán y se aplicarán de manera equitativa conforme a sus términos, en el ámbito nacional, para apoyar sus objetivos básicos. Al elaborar la legislación de aplicación, los países deberían tener en cuenta si existen obstáculos que hayan de ser superados para que se den estas condiciones.

¹³ En el sitio web de la FAO (www.fao.org) pueden encontrarse las respuestas a las encuestas de la FAO realizadas en el marco de su Código de Conducta.

Asimismo, tal como se analiza más adelante con mayor detalle, se reconoce que la falta de capacidad y recursos puede constituir un importante impedimento para la aplicación y el cumplimiento de las leyes nacionales.

Preguntas – Estado de derecho y cuestiones de capacidad:

- ¿Existen obstáculos básicos a la aplicación de las leyes nacionales para regular los productos químicos y los plaguicidas? En caso afirmativo, ¿cuáles?
- Por ejemplo, ¿existe una falta de capacidad y recursos para aplicar las leyes?
- ¿Existe un problema de fragmentación de estas leyes? ¿Una falta de claridad en cuanto a lo que exigen, por parte de quién, etc.?
- ¿Hay falta de voluntad política para aplicar las leyes?
- ¿Hay problemas para que la opinión pública conozca las leyes o para que se comprometa a acatarlas?
- ¿Qué medidas específicas deberían adoptarse para abordar estas cuestiones que pudieran ayudar en la aplicación del Convenio de Rotterdam?

3) Estructura y concepción de las leyes; claridad

La estructura y el diseño de las leyes nacionales variará en función de las prácticas y tradiciones de cada país. En la Parte IV de la presente guía se analizan brevemente los distintos tipos de instrumentos empleados a nivel nacional.

Cualquiera que sea el tipo de instrumento empleado, un factor fundamental para su eficacia es que sus disposiciones sean claras y comprensibles. Debería quedar claro, por ejemplo, cómo responder a las siguientes preguntas:

Preguntas – Estructura y concepción de las leyes:

- ¿Qué regulan (productos y actividades regulados)?
- ¿Cuáles son exactamente los objetivos, las definiciones de los términos y expresiones esenciales, las normas y obligaciones básicas?
- ¿Quién está sujeto a las distintas obligaciones (por ejemplo, con respecto al correcto etiquetado de los plaguicidas)?
- ¿Cuándo se produce una infracción? ¿Quién es responsable de ella? (por ejemplo, con respecto al etiquetado erróneo de los plaguicidas)
- ¿Quién es responsable de adoptar medidas para aplicar las leyes en los casos en que no se cumplen? ¿Con qué métodos? ¿Y con cuáles sanciones para las infracciones?
- ¿Existe el derecho de reclamar una indemnización en caso de resultar perjudicado? ¿Mediante qué métodos? ¿Cómo se evalúa la indemnización? ¿Incluye las pérdidas económicas? ¿Y los daños ambientales?

4) Conceptos y principios básicos relativos a las leyes sobre el medio ambiente

En los últimos treinta años, la comunidad internacional ha prestado especial atención a varios temas, principios y conceptos relativos a la elaboración de políticas y leyes encaminadas a proteger la salud humana y el medio ambiente y atender las necesidades interrelacionadas del desarrollo económico y social. Estos temas reflejan años de experiencia, ensayo y error, éxitos y equivocaciones (y una dinámica de negociación) y afectan al ámbito de la gestión de los productos químicos, así como a otros ámbitos de las políticas en materia de salud y medio ambiente.

Al elaborar sus leyes para aplicar el Convenio de Rotterdam, los países tal vez consideren oportuno examinar el grado de integración de estos conceptos y principios en sus marcos jurídicos y si es necesario adoptar nuevas medidas al respecto. Los conceptos y principios pertinentes incluyen, entre otros, los siguientes: nociones de desarrollo sostenible; vínculos entre la protección ambiental, la salud humana y la pobreza; la participación del público y el derecho de la comunidad a estar informada acerca de la presencia y las emisiones de productos químicos tóxicos; la prevención de la contaminación; responsabilidades comunes pero diferenciadas; la ciencia y la precaución; cuestiones específicas relativas a los países en desarrollo; cuestiones de equidad y alto riesgo para las comunidades indígenas y otros grupos y subpoblaciones; y el uso del enfoque del ciclo de vida para hacer frente a los daños ambientales.¹⁴

Preguntas – Aplicación de los conceptos y principios básicos:

- ¿Reflejan las leyes nacionales estos conceptos y principios básicos?
- ¿Incluye el marco jurídico a nivel nacional medios eficaces para ponerlos en práctica? Por ejemplo:
- ¿Sirve este marco de base para hacer frente a posibles daños derivados de productos químicos tóxicos a lo largo de su ciclo de vida, desde la extracción y la elaboración hasta su eliminación, pasando por su uso, comercialización, manipulación y almacenamiento?
- ¿Ayuda el marco a prevenir daños derivados de productos químicos antes de que ocurran? Por ejemplo, ¿ofrece incentivos para recurrir a sustancias o prácticas menos dañinas para la salud y el medio ambiente?
- ¿Prevé un proceso científico y un enfoque preventivo? ¿Existe competencia jurídica suficiente para recopilar buena información científica?
- ¿Establece un sistema para informar al público y las comunidades acerca de la presencia o la liberación de productos químicos tóxicos?
- ¿Reconoce la posibilidad de que determinadas comunidades (por ejemplo, comunidades indígenas), grupos o subpoblaciones (por ejemplo, niños, ancianos) se hallen en una situación de riesgo más evidente? ¿Cómo hace frente a esta preocupación?
- ¿Por qué medios se logra la participación del público en el proceso de formulación de leyes y políticas?

¹⁴ Las referencias de estos conceptos y principios pueden encontrarse en numerosas fuentes, entre las que cabe mencionar: la Declaración de Río y el Programa 21 de 1992, la Declaración del Milenio de 2001, el Plan de Acción de Johannesburgo de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, el informe de la Comisión Brundtland de 1987, la Declaración de Estocolmo de 1972 y los documentos de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. En el Convenio de Estocolmo, por ejemplo, se reconocen los problemas de los riesgos asociados a los productos químicos tóxicos para las comunidades indígenas.

5) Instrumentos internacionales en el ámbito de la gestión de los productos químicos

Como se describe en la Parte II de esta guía, existen varios instrumentos internacionales en el ámbito de la gestión de los productos químicos, como el Código de Conducta de la FAO para la Distribución y Utilización de Plaguicidas. Estos instrumentos establecen elementos fundamentales de un marco normativo básico y destacan determinados principios y conceptos básicos de importancia para la gestión de los productos químicos. Además, se están llevando a cabo varias iniciativas de creación de capacidad para apoyar la gestión de los productos químicos.

Preguntas – Aplicación de los instrumentos internacionales:

- ¿Se han hecho esfuerzos por aplicar el Código de Conducta de la FAO en el marco de los sistemas jurídicos nacionales? ¿En qué estado se encuentran estos esfuerzos?
- ¿Se han hecho esfuerzos por aplicar el Convenio de Estocolmo en el marco del sistema jurídico nacional? ¿En qué estado se encuentran estos esfuerzos?
- ¿Se han hecho esfuerzos por aplicar el Convenio de Basilea y otros instrumentos mencionados en la Parte II? ¿En qué estado se encuentran estos esfuerzos?
- ¿Se han hecho esfuerzos por establecer un sistema mejorado de gestión de los productos químicos en el marco de las iniciativas de creación de capacidad en curso, incluidas las realizadas por la FAO, el PNUMA, el UNITAR y otras organizaciones? ¿En qué estado se encuentran estos esfuerzos?

6) Base institucional

El marco institucional es otro factor básico que influirá en la aplicación del tipo de normativa antes descrita y, más concretamente, en el cumplimiento de las obligaciones del Convenio de Rotterdam. Las instituciones competentes tendrán que formular y ejecutar programas y actividades nacionales para aplicar las leyes y velar por su cumplimiento. También tendrán el cometido de participar en las actividades internacionales realizadas en el marco del Convenio (por ejemplo, las reuniones de la Conferencia de las Partes, los procesos de inclusión de productos químicos, etc.).

Pueden distinguirse varios elementos generales de todo marco institucional eficaz. Entre ellos, cabe señalar los siguientes:

Competencia jurídica suficiente. Las autoridades administrativas nacionales suelen actuar con arreglo a las atribuciones y facultades jurídicas previstas en las leyes pertinentes. Es necesario conferir a estas instituciones la competencia suficiente para desempeñar las funciones que les asignen las leyes, incluida la competencia para que el ministerio o la autoridad competente desempeñen las siguientes tareas:

- proponer y redactar reglamentos;
- establecer o aplicar políticas y prioridades;
- establecer y administrar programas;
- recopilar información y llevar a cabo los análisis técnicos necesarios; y
- adoptar medidas de cumplimiento y de otro tipo para fomentar y asegurar la observancia de las leyes.

Identificación del principal responsable de la administración. Para administrar las leyes, puede ser útil identificar una entidad administrativa que tenga la responsabilidad principal de aplicar los distintos elementos de un programa normativo. En la sección D de la Parte III de esta guía se examina cómo podría aplicarse esta opción en el contexto de las leyes sobre productos químicos.

Fondos y recursos suficientes. Muchos países padecen graves limitaciones de recursos y de capacidad para aplicar las leyes encaminadas a luchar contra los riesgos derivados de plaguicidas y productos químicos. Una vez reconocido este problema, tendrán que facilitarse suficientes fondos y recursos para estos fines. De lo contrario, incluso las leyes bien redactadas podrían tener pocos efectos prácticos.

Coordinación. Los programas normativos en el ámbito de los plaguicidas y los productos químicos tienen como finalidad proteger la salud humana y el medio ambiente, pero al hacerlo afectan a muchas otras actividades, como la agricultura y el comercio. Como consecuencia de ello, diversas autoridades administrativas pueden estar interesadas al menos en algunos aspectos del sistema normativo (por ejemplo, los ministerios de medio ambiente, agricultura, salud pública). En consecuencia, es importante contar con procedimientos adecuados para garantizar la coordinación entre estas entidades.

Transparencia y participación de la sociedad civil. Como se ha indicado antes, la transparencia y la participación del público se consideran elementos imprescindibles de todo proceso eficaz de formulación de leyes y políticas. Debería prestarse atención a cómo se plasman estos elementos en el funcionamiento de las entidades administrativas competentes. En el apartado 6 de la sección C de la Parte III de esta guía se describen posibles enfoques.

Preguntas – Base institucional:

¿Se dispone de los recursos financieros y de otro tipo necesarios para aplicar y hacer cumplir las leyes nacionales sobre productos químicos? En caso negativo, ¿cómo deberían solucionarse las deficiencias? ¿Qué medidas podrían adoptarse para garantizar los recursos necesarios para aplicar el Convenio de Rotterdam?

¿Establece el marco jurídico una división suficientemente clara de las competencias entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación y el cumplimiento de las leyes pertinentes? En caso negativo, ¿en qué ámbito se producen duplicaciones y lagunas?

¿Existe una división suficientemente clara de las competencias entre las autoridades nacionales y subnacionales en estos ámbitos? En caso negativo, ¿dónde se encuentran las duplicaciones y lagunas?

¿Qué medidas podrían adoptarse para resolver los problemas en estos ámbitos?

¿Existe transparencia y participación del público en las actividades de las instituciones competentes?

C. Posibles elementos de las leyes nacionales sobre gestión de productos químicos

Partiendo de los fundamentos antes mencionados, y teniendo en cuenta otros varios estudios y referencias, en esta sección se determinan varios posibles elementos de toda ley nacional eficaz sobre gestión de productos químicos. Obsérvese que en algunos casos en el examen se diferencia entre

plaguicidas y otros productos químicos, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre ambas clases de sustancias.

I) Metas, prioridades y nivel de protección pretendido

Una fase importante de la elaboración de leyes eficaces sobre gestión de productos químicos es establecer metas y prioridades específicas. De este modo se dispone también de una base importante para lograr un buen funcionamiento pese a las limitaciones de recursos y capacidad, centrando la atención en las actividades de mayor importancia.

El concepto de participación de la sociedad civil implica que el proceso para establecer metas y prioridades debe producirse con la colaboración del público y las partes interesadas, así como de los órganos rectores gubernamentales. Los resultados pueden plasmarse en las leyes nacionales de muy distintas maneras y desarrollarse mediante programas continuos para aplicar estas leyes.

Los siguientes grupos de preguntas pueden ser de ayuda en el proceso de determinación de metas y prioridades.

Preguntas – Problemas, metas y prioridades:

¿Cuál es el problema? Ejemplos:

- Efectos en los trabajadores agrícolas de la utilización de plaguicidas
- Efectos en el público de los residuos de plaguicidas en los alimentos
- Efectos en los trabajadores fabriles de la exposición a productos tóxicos
- Efectos en las personas y la fauna y flora silvestres de la contaminación del agua y la atmósfera producida por las emisiones y descargas industriales, escorrentía de las zonas agrícolas o urbanas, emisiones del transporte, la manipulación y la eliminación, accidentes...

¿Cuáles son las fuentes de este problema? Ejemplos:

- Inexistencia de un marco jurídico adecuado para prevenir o controlar estos problemas
- Incapacidad – o falta de voluntad política – para aplicar y hacer cumplir el marco jurídico vigente
- El comercio ilícito de sustancias reguladas
- Problemas de cumplimiento de las condiciones de uso (por ejemplo, el equipo protector no está disponible o no se usa; los usuarios no son capaces de leer las instrucciones de la etiqueta; etiquetado erróneo; etc.
- Factores sociales y económicos subyacentes (métodos productivos y agrícolas, otros)

¿Las leyes nacionales procuran abarcar todos estos problemas o sólo una parte de ellos?

¿En qué manera participa la sociedad civil en el establecimiento de metas y prioridades?

¿Incorporan las leyes metas, prioridades y compromisos de instrumentos internacionales (véase la Parte II de esta guía)?

¿Especifican las leyes un nivel determinado de protección contra posibles daños? ¿Cuál es este nivel de protección? ¿Tiene en cuenta los riesgos específicos que corren determinados grupos, como los niños y otros?

2) Los plaguicidas frente a los productos químicos

En el análisis que sigue a continuación se determinan varios instrumentos y técnicas que podrían incluirse en las leyes nacionales para hacer frente a los riesgos que plantean los plaguicidas y los productos químicos. Como se verá, los plaguicidas y los demás productos químicos se analizan por separado.

Uno de los motivos de esta distinción es que los plaguicidas han sido concebidos para que sean venenosos, así que cabe esperar que planteen riesgos para la salud humana y el medio ambiente por su propia naturaleza (aunque los grados de peligrosidad varían). En cambio, aunque algunos productos químicos plantean graves riesgos para la salud humana y el medio ambiente, en general no han sido concebidos para que tengan efectos tóxicos en calidad de productos, y tienen usos mucho más variados que los plaguicidas.¹⁵ En consecuencia, si bien se producen muchas duplicaciones en la regulación de los plaguicidas y otros productos químicos, en algunos casos se proponen instrumentos y técnicas distintos.

3) Instrumentos normativos y de otro tipo: Plaguicidas

Los siguientes temas, basados en el Código de Conducta de la FAO y otras fuentes, pueden considerarse elementos importantes de un sistema eficaz para regular los plaguicidas. El examen se centra en los plaguicidas como productos, y aborda más brevemente otros aspectos del enfoque de la regulación de los plaguicidas basado en el ciclo de vida.

a) Sistema de registro

Tal como proponen el Código de Conducta de la FAO y otras fuentes, se considera que el sistema de registro anterior a la comercialización es un punto de partida fundamental para hacer frente a los riesgos asociados con los plaguicidas. El sistema debe asegurar que no se produzcan, vendan, utilicen ni importen productos plaguicidas (véase más adelante el caso de la exportación) en los países a menos que hayan sido registrados anteriormente conforme a criterios estipulados para proteger la salud humana y el medio ambiente. El sistema de registro puede incluir los siguientes elementos:

Solicitudes de registro; datos necesarios. Debe establecerse un proceso mediante el cual puedan presentarse solicitudes de registro. El proceso debe especificar los datos necesarios, como, por ejemplo:

Propiedades químicas y físicas

Toxicología

Destino en el medio ambiente (por ejemplo, persistencia, bioacumulación)

Residuos en los alimentos y en las comunidades alimentarias

Peligros ecológicos y exposición (incluidas las especies amenazadas)

Eficacia para lograr el fin previsto

Base de las decisiones normativas; ciencia y riesgo. Las decisiones sobre el registro deben estar destinadas a alcanzar el nivel de protección de la salud y el medio ambiente perseguido. Esta protección podrá determinarse sobre la base de la evaluación y la gestión de riesgos, partiendo de los datos o la información disponibles y de un enfoque preventivo, según proceda. Debe tenerse en cuenta lo siguiente:

Peligro: toxicidad aguda y crónica (por ejemplo, carcinogenicidad, mutagenicidad, teratogenicidad, neurotoxicidad, toxicidad reproductiva, otras)

¹⁵ En Legislating Chemicals: an Overview (PNUMA 1995) se examina la evolución de las leyes sobre distintos tipos de productos químicos en el curso del tiempo (páginas 20 a 24).

Exposición: alimentaria, a través del agua potable, profesional, residencial; niños y otros grupos en situación especial de riesgo

Riesgo (peligro unido a la exposición) para la salud humana (incluidas varias poblaciones, por ejemplo trabajadores, niños, ancianos) y riesgos ecológicos (por ejemplo, fauna y flora silvestres, especies amenazadas)

Cómo abordar la incertidumbre científica; márgenes de error

Cómo evaluar los costos frente a los beneficios de las decisiones normativas

Datos, información y clasificaciones existentes

Uso de los datos y la información existentes. El análisis de plaguicidas puede exigir un uso intensivo de recursos, y ha sido aplicado ya a numerosas sustancias. En consecuencia, se recomienda que los países aprovechen, según proceda, los datos y la información existentes, que incluyen:

Documentos de orientación para la adopción de decisiones en el marco del Convenio de Rotterdam, e información sobre medidas normativas en otros países facilitada en las circulares CFP del Convenio de Rotterdam

Clasificación de productos químicos según sus peligros de la Organización Mundial de la Salud (véase www.who.int/pcs_act.htm)¹⁶

Otros análisis y evaluaciones internacionales de productos químicos peligrosos, entre ellos los estudios de la OMS sobre criterios de salud ambiental, las hojas de datos de la OMS/OCDE sobre información de pruebas con productos químicos producidos en grandes cantidades y el programa de la Reunión Conjunta FAO/OMS sobre Residuos de Plaguicidas.¹⁷

Posibles tipos de decisiones. Las decisiones normativas pueden incluir, por ejemplo:

Denegación del registro

Registro con condiciones de obligado cumplimiento, como por ejemplo:

Uso permitido solamente con equipo protector (suponiendo que se disponga de él).

Uso limitado a determinados aplicadores certificados y sumamente capacitados (suponiendo que sea factible).

Los trabajadores no volverán a entrar en el terreno hasta que haya transcurrido un período especificado (para permitir la disipación de la toxicidad).

Restricciones a la cantidad, la frecuencia y el lugar de uso.

Etiquetas, envasado, manipulación, eliminación. La legislación nacional puede incluir el requisito (para los productores u otros interesados) de que las etiquetas señalen claramente los peligros y (para los agricultores o usuarios) de que el producto se utilice de conformidad con lo indicado en la etiqueta. También podrán estipularse requisitos específicos en lo tocante al envasado, la manipulación y la eliminación. Véanse las disposiciones pertinentes del Código de Conducta de la FAO (especialmente el artículo 10).

¹⁶ El Código de Conducta de la FAO (párrafo 2 del artículo 7) estipula que los gobiernos deberían, cuando sea apropiado, utilizar la clasificación de los plaguicidas según sus peligros recomendada por la OMS como base para sus propias disposiciones reglamentarias y relacionar los tipos de peligro con símbolos de peligro bien reconocidos. Al determinar los riesgos y el correspondiente grado de limitación del producto deberá tenerse en cuenta el tipo de formulación y el método de aplicación.

¹⁷ Véase www.who.int (programas de la OMS); www.oecd.org (programa de la OMS y la OCDE); www.fao.org (programas de la FAO).

b) Adaptación del sistema de registro a las condiciones de uso locales

Como se indica en el Código de Conducta de la FAO, los reglamentos y normas sobre plaguicidas deberán ser compatibles con los niveles de capacitación y especialidad de los usuarios (párrafo I del artículo 7 del Código).

Por ejemplo, a fin de lograr el nivel de protección pretendido, puede que determinados plaguicidas puedan utilizarse solamente con determinados tipos de equipo protector y por aplicadores sumamente capacitados. Sin embargo, si no es probable que pueda disponerse de equipo o aplicadores capacitados en el país o en las zonas donde se aplicará el plaguicida, su registro podría dar lugar a niveles inaceptables de daño o riesgo.

Ello indica también la necesidad de actuar con prudencia al utilizar condiciones y reglamentos aprobados en otros países como modelo para el propio proceso nacional de aprobación. Puede darse el caso de que algunas condiciones reglamentarias que se cumplen en un país no puedan cumplirse en otro. Este concepto queda reflejado asimismo en las disposiciones del Convenio de Rotterdam sobre las condiciones de uso de las formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas, donde se reconoce que las condiciones en que se usan las formulaciones en algunos países plantean problemas específicos que justifican un procedimiento independiente para incluir productos químicos en el Convenio.

c) Examen posterior al registro

También pueden establecerse procedimientos para supervisar la utilización de los plaguicidas registrados, a fin de asegurar que puedan adoptarse medidas rápidas y eficaces a medida que se plantean las cuestiones o problemas. Estas medidas deberían incluir, por ejemplo, la posibilidad de retirar el plaguicida del mercado si no se cumplieran las condiciones pertinentes o si nueva información o datos sobre los resultados o los riesgos indicaran la necesidad de aplicar una medida de esa índole.

d) Participación de la sociedad civil

Los interesados deberían tener la oportunidad de participar en el proceso de adopción de decisiones sobre el registro del producto y su utilización posterior. En el apartado 6 de la sección C de la Parte III de esta guía se describen posibles enfoques de este tema.

e) Prohibiciones o controles legislativos

Pueden también aplicarse prohibiciones u otro tipo de controles legislativos específicos a los plaguicidas especialmente peligrosos, incluidos los que estén sujetos a acuerdos internacionales. Podrían aplicarse conjuntamente con decisiones reglamentarias en el marco de un sistema de registro, a fin de individualizar a través de la legislación los plaguicidas que susciten especial preocupación. Toda nueva medida reglamentaria relativa a estos productos químicos tendría que estar en conformidad con esta legislación.

f) Medidas sobre importación y exportación

Pueden adoptarse medidas específicas para abordar las importaciones y exportaciones de plaguicidas regulados, con inclusión de medidas para que los oficiales aduaneros y otras partes interesadas puedan establecer y ejecutar los controles necesarios. Estas medidas deberían incluir disposiciones para cumplir las distintas obligaciones sobre exportación e importación de los Convenios de Rotterdam y Estocolmo y otros instrumentos jurídicamente vinculantes (según proceda).

g) Disposiciones relativas a la información de dominio privado

Pueden incluirse disposiciones para abordar cuestiones relacionadas con la información confidencial o de dominio privado que faciliten la aplicación en el marco de un sistema de registro.

h) Recopilación de datos, supervisión y presentación de informes

Tomando como base el Código de Conducta de la FAO, puede establecerse un marco para supervisar los datos sobre producción, utilización, importación y exportación de plaguicidas, las condiciones reales de la utilización de éstos y sus efectos sobre la salud humana y el medio ambiente. Este marco podrá incluir lo siguiente: requisitos de presentación de informes, por ejemplo, para productores, importadores y exportadores como medio de reunir la información necesaria; y notificación y verificación ulterior de incidentes.

i) Disposiciones para fomentar y garantizar el cumplimiento de las leyes

Puede crearse un marco para supervisar el cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales pertinentes y para adoptar medidas destinadas a fomentar el cumplimiento y sancionar las infracciones. Este marco puede incluir, entre otras medidas, la concesión de atribuciones específicas a los organismos reguladores competentes para supervisar prácticas, investigar casos de posible incumplimiento, fomentar la observancia y sancionar las infracciones.

Debería establecerse un enfoque para orientar estos esfuerzos que abarcara el proceso de inspección, los procedimientos de apelación y asuntos conexos. Otro importante instrumento para recabar información sobre el cumplimiento podría ser la imposición de requisitos adecuados de presentación de informes a las entidades reglamentadas. Los instrumentos de cumplimiento, incluida la aplicación de sanciones adecuadas para las infracciones, deberían aplicarse a los elementos procesales y sustantivos de las leyes. (Véase asimismo la Parte VI de esta guía – Métodos para fomentar el cumplimiento de las leyes).

j) Instrumentos internacionales

Deberían establecerse disposiciones específicas para cumplir las obligaciones específicas contenidas en los instrumentos internacionales vigentes para cada país, incluidas las derivadas del Convenio de Rotterdam, el Convenio de Estocolmo y otros instrumentos. En la Parte V de esta guía se ofrecen orientaciones detalladas sobre disposiciones para aplicar el Convenio de Rotterdam.

k) Medidas no reglamentarias (por ejemplo, lucha integrada contra las plagas)

El Código de Conducta de la FAO ofrece orientación sobre muchas otras medidas que podrían adoptarse para apoyar el enfoque del ciclo de vida. Se hace hincapié en las iniciativas para fomentar prácticas agrícolas mejoradas que dependan menos de los plaguicidas y reduzcan al mínimo los riesgos para la salud humana y el medio ambiente, como la lucha integrada contra las plagas. Las medidas pueden ser muy diversas, como por ejemplo, la colaboración con los agricultores, los incentivos en la cadena de suministro alimentario, los programas sobre existencias en desuso, etc. También deberían emprenderse iniciativas para fomentar la enseñanza y la sensibilización del público, así como los servicios de asesoramiento, extensión y asistencia sanitaria.

Preguntas – Normativa sobre plaguicidas:

¿Contempla el marco jurídico la creación de un sistema de registro?

¿Funciona eficazmente? ¿De qué manera lo hace o no lo hace?

¿Cumplen los usuarios las condiciones para la utilización de plaguicidas? En caso negativo, o si no es factible o posible hacer cumplir las condiciones, ¿se están adoptando medidas eficaces para corregir la situación? ¿Se tienen debidamente en cuenta las medidas preventivas?

¿Contiene el marco jurídico disposiciones para cumplir las obligaciones del Convenio de Rotterdam? ¿Otros instrumentos internacionales?

¿Constituye un marco propicio para aplicar otras medidas antes mencionadas, como la lucha integrada contra las plagas?

4) Instrumentos normativos y de otro tipo: Otros productos químicos

En esta sección se describen instrumentos y técnicas que pueden emplearse para regular productos químicos distintos de los plaguicidas. El examen se basa en "Legislating Chemicals: An Overview" (PNUMA, 1995), entre otras fuentes, y determina posibles elementos de un sistema nacional eficaz para abordar los riesgos derivados de los productos químicos. Se centra en los productos químicos en calidad de productos y aborda más brevemente otros aspectos del enfoque basado en el ciclo de vida.

a) ¿Sistema de registro o de concesión de licencias?

Para los productos químicos industriales, una opción podría ser instituir un sistema de concesión de licencias antes de la comercialización, parecido al sistema de registro utilizado en el caso de los plaguicidas. Desde un punto de vista práctico, no obstante, podría ser difícil administrar un sistema de esta índole, habida cuenta del número de productos químicos que pueden producirse. Asimismo, como se ha observado antes, las diferencias entre los plaguicidas y otros productos químicos recomiendan establecer una normativa algo distinta para cada uno de ellos.

b) Notificación previa a la comercialización o fabricación (nuevos productos químicos)

Una alternativa para los nuevos productos químicos es establecer un sistema de notificación previa a la comercialización o fabricación, que podría consistir en lo siguiente:

Notificación. Los fabricantes tendrían que notificar los nuevos productos químicos a la autoridad administrativa competente antes de introducirlos en el mercado.

Información pertinente. La notificación debería incluir información pertinente sobre si el producto químico en cuestión plantea riesgos para la salud humana o el medio ambiente.

Proceso de examen normativo. La autoridad examinaría los productos químicos y determinaría si su introducción en el mercado debe o no ser permitida y, en caso de que se permita, si debe estar sujeta a ciertas condiciones (que podrían incluir, por ejemplo, la supervisión por parte del solicitante para determinar posibles efectos adversos).

Utilización de la información existente. Durante el período de examen, la autoridad podría tratar de determinar si se han implantado controles sobre el producto químico en otra jurisdicción y si éste está sujeto a cualquier instrumento internacional. Las circulares CFP del Convenio de Rotterdam constituyen una fuente importante de información al respecto.

c) Prohibiciones o controles legislativos (productos químicos existentes que susciten preocupación)

Junto con el sistema de notificación antes reseñado, la legislación nacional podría imponer prohibiciones u otros controles legislativos para los productos químicos industriales especialmente peligrosos, como los

bifenilos policlorados, el plomo y otros. Cualquier otra norma sobre estos productos químicos tendría que estar en conformidad con las disposiciones pertinentes de la legislación.

d) Listas o registros de productos

La legislación nacional podría también exigir la confección de un inventario de los productos químicos existentes (lo que requiere cuantiosos recursos) o una lista más limitada con información sobre las sustancias químicas contenidas en determinados productos. Con arreglo a este último sistema, podría pedirse a los productores e importadores que presentaran periódicamente información sobre los productos químicos potencialmente dañinos que utilizan.

e) Medidas sobre importación y exportación

Pueden adoptarse medidas específicas para abordar la importación y exportación de productos químicos regulados, incluidas medidas para asegurar que los oficiales aduaneros y otras partes interesadas pueden establecer y ejecutar los controles necesarios. Estas medidas deberían incluir disposiciones para cumplir las obligaciones sobre exportación e importación contenidas en los Convenios de Rotterdam y Estocolmo, y en su caso otros instrumentos jurídicamente vinculantes, según corresponda.

f) Utilización de los datos y la información existentes

El análisis de los productos químicos puede requerir cuantiosos recursos y ha sido aplicado ya a numerosas sustancias. Se recomienda que los países aprovechen, según proceda, los datos e información existentes. Entre las fuentes de información básicas cabe mencionar los documentos de orientación para la adopción de decisiones del Convenio de Rotterdam y las circulares CFP, así como la información de la OMS, la OCDE y la FAO (véanse la página 28 y la nota 17 de esta guía).

g) Disposiciones relativas a la información de dominio privado

Pueden incluirse disposiciones para abordar cuestiones relativas a la información confidencial o de dominio privado suministrada en el marco del sistema de concesión de licencias y de notificación.

h) Recopilación de datos, supervisión y presentación de informes

Puede establecerse un marco para supervisar los datos sobre producción, utilización, importación y exportación de productos químicos industriales, así como sus efectos sobre la salud y el medio ambiente. Esto puede hacerse a través de distintos medios, como por ejemplo: requisitos de presentación de informes (para productores, importadores y exportadores) para recabar la información necesaria; comunicación y verificación ulterior de incidentes; etc.

i) Disposiciones para fomentar y garantizar el cumplimiento de las leyes

Puede crearse un marco para supervisar el cumplimiento de las leyes y reglamentos pertinentes y para adoptar medidas destinadas a fomentar el cumplimiento y sancionar las infracciones. Este marco puede incluir, entre otras medidas, el otorgamiento de atribuciones específicas a los organismos reguladores competentes para supervisar prácticas, investigar casos de posible incumplimiento, fomentar el cumplimiento y sancionar las infracciones.

Debería establecerse un enfoque para orientar estos esfuerzos que abarcara el proceso de inspección, los procedimientos de apelación y asuntos conexos. Otro importante instrumento para recabar información sobre el cumplimiento podría ser la imposición de requisitos adecuados de presentación de informes. Los instrumentos de aplicación, incluida la imposición de sanciones adecuadas para las infracciones, deberían aplicarse a los elementos procesales y sustantivos de las leyes. Véase asimismo la Parte VI de esta guía (Métodos para fomentar el cumplimiento de las leyes).

j) Instrumentos internacionales

Deberían establecerse disposiciones específicas para cumplir las obligaciones específicas contenidas en los instrumentos internacionales vigentes para cada país, incluidas las del Convenio de Rotterdam, el Convenio de Estocolmo y otros instrumentos. En la Parte V de esta guía se ofrecen orientaciones sobre disposiciones para aplicar el Convenio de Rotterdam.

k) Otros aspectos del ciclo de vida

Además de un sistema mediante el cual se puedan abordar los productos químicos en calidad de productos, las leyes nacionales deberían también regular otros aspectos del ciclo de vida de los productos químicos. Obviamente, estos aspectos pueden regularse en leyes distintas de las relativas a la aplicación del Convenio de Rotterdam, y se mencionan seguidamente para información. Las fases básicas del ciclo de vida incluyen:

Actividades de extracción (por ejemplo, la explotación de minas de metales pesados).

Actividades de producción y elaboración (por ejemplo, exposición en los lugares de trabajo; liberación de subproductos no intencionales que contaminan la atmósfera, el agua o el suelo).

Manipulación y utilización (por ejemplo, por los consumidores).

Almacenamiento y eliminación (por ejemplo, existencias en desuso, etc).

Accidentes y liberaciones no intencionales (todas las fases del ciclo de vida).

l) Administración

Las leyes y programas nacionales pueden determinar medios de reconocer y apoyar las iniciativas del sector privado para lograr una buena administración de los productos químicos.

Preguntas – Normativa para otros productos químicos:

¿Contempla el marco jurídico la institución de un sistema de notificación y concesión de licencias para los productos químicos distintos de los plaguicidas?

¿Funciona eficazmente?

¿Se han adoptado disposiciones específicas para los productos químicos existentes que suscitan una preocupación especial? ¿Cuáles?

¿Incluye el marco jurídico disposiciones que regulen los principales temas antes mencionados? ¿Se aplican eficazmente?

¿Existen suficientes disposiciones para fomentar el cumplimiento? ¿Cómo funcionan en la práctica?

¿Incluye el marco jurídico disposiciones para cumplir las obligaciones del Convenio de Rotterdam?

¿Y de otros instrumentos internacionales?

5) Instituciones encargadas de la gestión de los productos químicos

a) Atribuciones y funciones

Las autoridades administrativas nacionales tendrán que desempeñar una serie de tareas para aplicar la normativa sobre plaguicidas y productos químicos, por ejemplo a través de un sistema de registro de plaguicidas, un sistema de notificación previa a la comercialización (junto con otras medidas) de productos químicos, etc.

Una de estas tareas será establecer medidas prioritarias a tenor de las limitaciones de recursos. Si bien las disposiciones reglamentarias establecerán por lo común los objetivos, obligaciones y requisitos básicos, probablemente se pedirá a las autoridades competentes que planifiquen los medios para la aplicación. Es fundamental para esta tarea establecer prioridades.

Una segunda tarea será elaborar y aplicar la normativa y los requisitos conexos estipulados en las leyes pertinentes. Esta tarea incluirá, por ejemplo, la elaboración de normas, iniciativas y programas para aplicar las leyes.

Por ejemplo, la autoridad o autoridades competentes tal vez tengan que perfeccionar y aplicar el tipo de sistemas de registro y notificación antes descrito, así como cumplir los compromisos internacionales pertinentes. A este fin, quizás tengan que especificar nuevos procedimientos y criterios, por ejemplo a través de reglamentos u otros instrumentos. También tendrán que desarrollar la capacidad del personal para aplicar estas medidas: examinar las propuestas de registro, analizar la información disponible, supervisar las condiciones para las decisiones que se adopten después del registro, etc.

Una tercera tarea será participar en actividades relacionadas con la aplicación del Convenio de Rotterdam (y otros instrumentos). Los instrumentos internacionales, como el Convenio de Rotterdam, no se limitan a fijar normas de conducta. Constituyen un foro de cooperación internacional permanente para alcanzar las metas y cumplir las obligaciones del mejor modo posible. Son también sistemas jurídicos dinámicos y pueden ser modificados por las Partes en función de los cambios en las condiciones y prioridades. Por ejemplo, tanto el Convenio de Rotterdam como el de Estocolmo incluyen procesos para añadir nuevos productos químicos. Es importante que todas las Partes puedan participar eficazmente en estas actividades.

Una cuarta tarea es adoptar medidas para fomentar y garantizar el cumplimiento de las leyes nacionales destinadas a abordar los plaguicidas y productos químicos, incluidas las que dan efecto al Convenio de Rotterdam. Como se describe en otras partes de esta guía, estas leyes incluyen medidas para supervisar el cumplimiento (por ejemplo, mediante requisitos de presentación de informes, inspecciones y otros métodos) y responder eficazmente ante los casos de incumplimiento.

La quinta tarea de las autoridades administrativas nacionales es coordinarse entre sí para fomentar la eficacia, aprovechar sus atribuciones y conocimientos técnicos respectivos y evitar las duplicaciones. Existen muchas maneras de desempeñar esta tarea: mediante acuerdos interministeriales; procesos para examinar propuestas; etc. Como quiera que se organice esta coordinación, en general uno de sus ingredientes fundamentales es asegurar la máxima claridad posible de la normativa en cuanto a la responsabilidad de cada uno. Cuando esta claridad no se da, existen muchas probabilidades de que se produzcan duplicaciones y confusión en el proceso de administración y reglamentación.

Por último, puede destacarse la importancia de fomentar una participación eficaz y apropiada de la sociedad civil en el proceso de elaboración de leyes y políticas mediante métodos como los que se proponen en las preguntas que figuran a continuación. Pueden también establecerse enfoques (por ejemplo, sistemas de presentación de informes sobre liberaciones tóxicas) para fomentar la concienciación de la opinión pública y de la comunidad acerca de la presencia y los riesgos de los productos químicos tóxicos.

Las autoridades nacionales también serán fundamentales para aplicar el Convenio de Rotterdam. Como se indica en la Parte V de esta guía, el Convenio contiene disposiciones específicas para la designación de autoridades nacionales que desempeñen determinadas funciones administrativas en el marco del Convenio. A grandes rasgos, la autoridad nacional designada u otras autoridades deberán encargarse de

fomentar la aplicación y el cumplimiento de los distintos elementos de las leyes nacionales que dan efecto al Convenio a nivel nacional.

b) Identificación de las instituciones con la responsabilidad principal

Los países tienen que determinar qué autoridad administrativa nacional o ministerio desempeñará estas funciones y, más concretamente, aplicará las leyes relativas al Convenio de Rotterdam. La responsabilidad principal podrá conferirse a una autoridad administrativa, como el Ministerio de Medio Ambiente, o podrá repartirse entre varios. En el caso de los plaguicidas, podrá estudiarse la posibilidad de crear un comité especial interministerial para ayudar a aplicar el sistema de registro.

Preguntas – Instituciones encargadas de la gestión de los productos químicos:

- ¿Quién es la autoridad nacional designada (AND) en su país (si la hay)?
- ¿Qué autoridad o autoridades administrativas nacionales tienen la responsabilidad principal de aplicar las normas sobre plaguicidas? ¿Y sobre productos químicos?
- ¿Qué autoridad o autoridades administrativas tienen la responsabilidad principal de aplicar las leyes y reglamentos nacionales relativos al Convenio de Rotterdam? Posibilidades:
 - Ministerio de Medio Ambiente
 - Ministerio de Agricultura
 - Ministerio de Sanidad
 - Comité interministerial representado por distintos ministerios
- ¿Dispone esta autoridad administrativa de suficiente competencia e importancia para desempeñar sus atribuciones? Por ejemplo, se encarga de:
 - ¿Plantear y coordinar los asuntos normativos pertinentes?
 - ¿Redactar reglamentos, en función de las necesidades, para permitir la aplicación?
 - ¿Administrar y aplicar las leyes y reglamentos pertinentes para cumplir las distintas obligaciones del Convenio de Rotterdam?
 - ¿Supervisar el cumplimiento de estas leyes y reglamentos?
 - ¿Hacer cumplir esas leyes y reglamentos?

- ¿Participan otras autoridades administrativas? ¿Quiénes son? Posibilidades:
 - Ministerio de Industria y Comercio
 - Ministerio de Comercio
 - Oficiales aduaneros; otros
 - ¿Existe una clara división de competencias entre las autoridades? ¿Se cumple en la práctica?
 - ¿Existen medios adecuados de coordinación entre las autoridades competentes?
-
- ¿Participan autoridades subnacionales en las actividades para aplicar el Convenio de Rotterdam?
 - En caso afirmativo, ¿existe una clara división de competencias entre las autoridades nacionales y las subnacionales? ¿Existen medios adecuados de coordinación entre las autoridades competentes?

6) Fomento de la participación de la sociedad civil

Existen muchas maneras de que la sociedad civil (el público en general, las organizaciones no gubernamentales, el sector industrial, los trabajadores y muchos otros interesados) participen en el proceso de elaboración de leyes y políticas sobre productos químicos y plaguicidas. La sociedad civil, y especialmente las organizaciones no gubernamentales, han desempeñado un papel importante indicando y destacando los problemas para la salud humana y el medio ambiente.

En los últimos años se han aplicado varios instrumentos y enfoques para fomentar la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración de leyes y políticas relativas a la gestión de los productos químicos. A este respecto, los países tal vez consideren oportuno examinar las siguientes preguntas:

Preguntas – Fomento de la participación de la sociedad civil.

¿Ofrece el marco jurídico a la sociedad civil información y posibilidades de presentar observaciones sobre:

¿Proyectos de reglamentos para la gestión de los productos químicos?

¿Proyectos de decisiones sobre el registro o el re registro de plaguicidas? ¿O sobre la concesión de licencias de utilización de productos químicos industriales?

¿Existen otros medios para que la sociedad civil pueda participar en este proceso de elaboración de leyes y políticas, por ejemplo mediante órganos o comisiones asesores? En caso afirmativo, ¿fomentan una participación efectiva del público?

¿Tienen los perjudicados por la exposición a plaguicidas o productos químicos industriales, incluidos los regulados por el Convenio de Rotterdam y otros instrumentos, el derecho legal de reclamar una indemnización? ¿Es efectivo ese derecho?

¿Existen medios para que un particular pueda impugnar una medida por acción u omisión del Gobierno, como por ejemplo la no aplicación de las leyes de protección relativas a los plaguicidas y productos químicos?

¿Existen sistemas para exigir a quienes contaminan que aporten información pública sobre sustancias y emisiones tóxicas en las comunidades (partiendo del derecho de las comunidades a estar informadas?)

¿Existen mecanismos y procedimientos suficientes para permitir la participación efectiva en el proceso de adopción de decisiones de grupos que puedan correr riesgos específicos derivados de plaguicidas y productos químicos industriales?

IV. CUMPLIMIENTO MEDIANTE LAS LEYES NACIONALES DE LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS EN VIRTUD DE TRATADOS

En esta sección se presentan observaciones sobre la utilización de las leyes nacionales para cumplir las obligaciones contraídas en virtud de tratados. Se examina la función e importancia de las leyes nacionales a este respecto y se destacan factores relacionados con la estructura y concepción de las leyes nacionales para lograr el cumplimiento efectivo.

A. Función e importancia de las leyes de aplicación

La manera en que un tratado surte efecto jurídico varía según los países. En algunos países, puede ser necesario someter el tratado a la aprobación del órgano legislativo nacional, antes de que pueda tener efecto jurídico con arreglo a la legislación nacional. En otros, puede aplicarse directamente a nivel nacional tras su entrada en vigor para ese país, sin necesidad de que sea aprobado previamente por el órgano legislativo nacional.¹⁸

Asimismo, se han empleado distintos métodos para trasladar las obligaciones de un tratado internacional a la legislación nacional. Estos métodos incluyen:

Las obligaciones de los tratados surten efecto directamente y pasan a formar parte de la legislación nacional tras la entrada en vigor del tratado para ese país.

Se incorporan referencias a las obligaciones de los tratados en las leyes nacionales.

Las obligaciones de los tratados se trasladan directamente a las leyes nacionales.

Las leyes nacionales se ajustan para que estén en conformidad con las obligaciones de los tratados y otorguen la competencia y las atribuciones necesarias para cumplir esas obligaciones.

Ello no obstante, las alteraciones y mejoras específicas de las leyes nacionales a menudo son esenciales para aplicar un tratado, independientemente de la manera en que éste tenga efecto en la legislación nacional. Ello se debe a que los tratados con frecuencia imponen obligaciones a las Partes sin especificar cómo deben cumplirse a nivel nacional, quién debe cumplirlas y qué sanciones deben imponerse en los casos de incumplimiento.

Como consecuencia, puede que incluso un tratado con efecto directo en el plano nacional no brinde orientaciones sobre los tipos de medidas reglamentarias o de otro tipo necesarias para aplicarlo y hacerlo cumplir a nivel nacional. De modo análogo, el simple hecho de incorporar las obligaciones de un tratado en el derecho nacional, o de establecer la competencia jurídica básica para cumplirlas, puede que no sea una base jurídica suficiente para lograr un cumplimiento plenamente efectivo. Más bien, corresponde a cada Parte establecer una base jurídica suficiente **y** un conjunto de requisitos y procedimientos para dar efecto a las obligaciones a nivel nacional, en el marco de sus leyes nacionales.

El Convenio de Rotterdam es un ejemplo de este tipo de tratados. Contiene varias obligaciones que deben ser cumplidas por las Partes, pero corresponde a cada una de ellas determinar la manera de hacerlo. Por ejemplo, dos de sus disposiciones básicas sobre el procedimiento de CFP prescriben que

¹⁸ En algunos países, la decisión de que un tratado tenga efecto directo depende de las condiciones del propio tratado. Los expertos jurídicos distinguen también entre los enfoques "monista" y "dualista". El primero considera la legislación nacional e internacional como parte de un todo único, mientras que el segundo los considera independientes y (normalmente) la relación entre ambos viene determinada por la legislación nacional. Véase por ejemplo, Brown Weiss, McCaffrey, Magraw, Szasz y Lutz, *International Environmental Law and Policy* (Aspen, 1998), página 196.

cada Parte “. . . aplicará las medidas legislativas o administrativas necesarias. . .” para cumplir la obligación de que se trate (párrafo 1 del artículo 10 y párrafo 1 del artículo 11). Muchas otras obligaciones básicas se abstienen de brindar orientaciones sobre las medidas de aplicación que habrán de adoptarse a nivel nacional. En consecuencia, compete a cada Parte adoptar esas medidas.

B. Estructura y concepción de las leyes de aplicación

A continuación se ofrecen algunas observaciones generales sobre la estructura y concepción de las leyes de aplicación, para que se tengan en cuenta cuando se elaboren estas leyes.

1. Competencias frente a atribuciones

Existe una diferencia entre otorgar “competencias” para adoptar una medida (por ejemplo, la autoridad nacional designada (AND) tiene competencia para desempeñar la siguiente función) y especificar “atribuciones” para adoptar una medida (por ejemplo, la AND desempeñará la siguiente función). Al aplicar las disposiciones del Convenio, debería prestarse especial atención a la necesidad de especificar tanto las competencias como las atribuciones para adoptar las medidas necesarias, teniendo en cuenta la naturaleza de la obligación en cuestión.

2. Terminología armonizada

Es importante asegurarse de que existe una coherencia o armonización generales en la utilización de la terminología de las leyes de aplicación.

3. Especificidad y claridad

Aunque la necesidad de especificidad depende del contexto, es sumamente aconsejable elaborar leyes que sean claras y comprensibles. Es importante que sean específicas y claras en relación con las medidas que pueden o deben adoptarse para aplicar el Convenio, ya que, entre otras cosas, ello propiciará una comprensión de la ley y una aplicación imparcial.

4. Legislación, reglamentos u otros instrumentos

Cada país tendrá su propio conjunto de prácticas y enfoques para determinar la combinación adecuada de legislación, reglamentos u otros instrumentos para cumplir las obligaciones de los tratados. A grandes rasgos, la legislación fija las obligaciones, normas, acuerdos institucionales, etc. básicos, mientras que los reglamentos u otros instrumentos auxiliares establecen métodos y programas más específicos para aplicar las disposiciones de la legislación. Tal como se indicó antes, el Convenio de Rotterdam impone en general a las Partes la obligación de aplicar “las medidas legislativas o administrativas necesarias”, y encomienda a las Partes la tarea de determinar la naturaleza exacta de estas medidas. Cualesquiera que sean los instrumentos empleados, es importante que las disposiciones sean jurídicamente vinculantes, a fin de fortalecer la capacidad de cada Parte para cumplir las obligaciones que impone el derecho internacional de respetar plenamente todos los compromisos contraídos en virtud del Convenio.¹⁹

A continuación figura una lista de cuestiones que han de tenerse en cuenta al proyectar y redactar la legislación. Los países quizás consideren oportuno examinar cómo las medidas adoptadas para aplicar el Convenio de Rotterdam, especificadas en la Parte V de esta guía, coinciden con las cuestiones enumeradas en esta lista en el marco de sus enfoques y circunstancias nacionales.

¹⁹ Como se estipula en el artículo 30 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969): “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.”

Posibles elementos de la legislación nacional:

Título adecuado
Definiciones y ámbito de aplicación
Objetivos y principios
Obligaciones, normas e instrumentos reglamentarios básicos
Otros mecanismos no reglamentarios; programas (pueden elaborarse también fuera del marco jurídico)
Competencia y atribuciones de las instituciones
Cumplimiento, incluidas las sanciones para las infracciones
Disposiciones para fomentar la participación de la sociedad civil
Participación en iniciativas internacionales
Posibilidad de derogar leyes contradictorias u obsoletas

5. Función e importancia de los reglamentos

También es importante examinar la función y finalidad de los reglamentos. En general, la legislación primaria se utiliza para establecer las competencias y obligaciones jurídicas básicas, mientras que los reglamentos exponen con más detalle la legislación. A este fin, los reglamentos pueden ser más específicos en asuntos como las definiciones, obligaciones, normas y procedimientos, y aclarar así cómo se aplicará la ley.

En el ámbito de los plaguicidas y productos químicos, los reglamentos pueden emplearse para tratar con detalle muchos de los temas señalados en la Parte III de esta guía, de manera que se aclare cómo se pondrán en práctica y cómo se dará efecto a los requisitos del Convenio de Rotterdam. Habida cuenta de sus diferentes tradiciones y enfoques jurídicos, cada país puede adoptar un enfoque distinto al determinar el grado de detalle de sus leyes en comparación con el de sus reglamentos.

6. Proceso de redacción de reglamentos

Es también importante examinar el proceso de redacción de reglamentos para facilitar la aplicación. Pueden examinarse las siguientes medidas:

Establecer un mecanismo que permita una correcta coordinación entre las autoridades competentes;
Establecer un mecanismo que permita la participación y contribución de la sociedad civil (por ejemplo, información sobre los proyectos de reglamentos; posibilidad de formular observaciones; recurso a órganos de asesoramiento);
Recurrir a expertos técnicos y jurídicos;
Establecer un “registro” oficial, que incluya los datos y evaluaciones examinados, las observaciones del público y otros temas;
Asegurarse de que se confiere competencia jurídica en la legislación para apoyar los enfoques estipulados en el reglamento, y que éste tenga coherencia interna.

C. Cooperación a nivel regional

También existen oportunidades de apoyar la aplicación nacional mediante actividades de cooperación entre países vecinos a nivel regional. Es necesario reconocer que, en última instancia, cada Parte es responsable del cumplimiento de sus obligaciones internacionales, de conformidad con las condiciones de esas obligaciones. Aun así, la cooperación regional puede apoyar los esfuerzos de las Partes para respetar plenamente los compromisos contraídos en virtud del Convenio de Rotterdam y otros instrumentos. En el ámbito de los plaguicidas, por ejemplo, existen varias iniciativas regionales en marcha en materia de recopilación de datos, registro, etc. Estos esfuerzos permiten a los países disponer de un acervo de conocimientos técnicos y recursos más amplio que el que tendrían por separado. Las futuras actividades de asistencia técnica realizadas en el marco del Convenio de Rotterdam pueden brindar oportunidades de aumentar la coordinación y los esfuerzos regionales. Se recomienda que cada país examine las actividades a nivel regional que puedan contribuir al cumplimiento de sus compromisos internacionales.

V. CUMPLIMIENTO MEDIANTE LAS LEYES NACIONALES DE LAS OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONVENIO DE ROTTERDAM

En esta sección se propone la inclusión de posibles elementos en las leyes nacionales para cumplir las obligaciones del Convenio. Se examinan los distintos tipos de obligaciones del Convenio y cómo pueden ajustarse a las leyes nacionales sobre productos químicos y plaguicidas. Se señalan también cuestiones de carácter práctico que pudieran plantearse, y se examinan posibles maneras de abordarlas.

Los países que pretendan ser Partes podrían tener en cuenta estas propuestas al elaborar sus leyes de aplicación. También las Partes podrían recurrir a ellas para determinar la conveniencia de introducir nuevos ajustes en las leyes, reglamentos o acuerdos institucionales para fomentar una aplicación más eficaz.

Esta sección se basa en las orientaciones contenidas en secciones anteriores de esta guía sobre instrumentos internacionales (Parte II), leyes nacionales sobre productos químicos y plaguicidas (Parte III) y utilización y concepción de leyes nacionales para aplicar tratados (Parte IV). Incluye referencias a estas secciones anteriores, cuando procede.

A. Objetivos (artículo 1)

El objetivo del Convenio de Rotterdam se define en el artículo 1 como sigue:

“El objetivo del presente Convenio es promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las Partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños y contribuir a su utilización ambientalmente racional, facilitando el intercambio de información acerca de sus características, estableciendo un proceso nacional de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones a las Partes.”

Este objetivo puede integrarse en las leyes nacionales ya sea directamente, ya sea mediante referencias.

B. Definiciones y ámbito de aplicación (artículos 2 y 3)

En el artículo 2 del Convenio de Rotterdam se definen una serie de términos y expresiones empleados en el Convenio. En el artículo 3 se estipula su ámbito de aplicación y se indican cuáles son las sustancias reguladas por el Convenio y cuáles no. Estas disposiciones constituyen un fundamento esencial para la comprensión exacta de las obligaciones del Convenio.

Algunas de las definiciones, y las disposiciones sobre el ámbito de aplicación, guardan relación con el proceso de inclusión de nuevas sustancias en el Convenio. Puesto que el proceso de inclusión funciona a nivel internacional, puede parecer que estos términos y expresiones ahorran un trámite en las leyes nacionales. Sin embargo, varios de ellos están estrechamente vinculados a las obligaciones que las Partes deben cumplir a nivel nacional.

Se proponen las siguientes medidas para facilitar la aplicación:

Examinar si existe incoherencia entre los términos y expresiones empleados en el Convenio y los empleados en las leyes nacionales
 Incorporar, según proceda, las definiciones fundamentales en las leyes nacionales (véase el cuadro 1).

Cuadro 1 – Definiciones y ámbito de aplicación

<i>Definiciones y ámbito de aplicación</i>	<i>Leyes de aplicación</i>
<p>“Por “producto químico” se entiende toda sustancia, sola o en forma de mezcla o preparación, ya sea fabricada u obtenida de la naturaleza, excluidos los organismos vivos. Ello comprende las siguientes categorías: plaguicida, (incluidas las formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas) y producto químico industrial.” (Párrafo a) del artículo 2).</p>	<p>- Es importante que los términos y expresiones empleados en las leyes nacionales destinadas a aplicar el Convenio incluyan las sustancias contenidas en esta definición. De lo contrario, la entidad encargada de la aplicación puede carecer de la competencia necesaria para hacer frente a las infracciones y el incumplimiento.</p>
<p>“Por “producto químico prohibido” se entiende aquél cuyos usos dentro de una o más categorías han sido prohibidos en su totalidad, en virtud de una medida reglamentaria firme, con objeto de proteger la salud humana o el medio ambiente. Ello incluye los productos químicos cuya aprobación para primer uso haya sido denegada o que las industrias hayan retirado del mercado interior o de ulterior consideración en el proceso de aprobación nacional cuando haya pruebas claras de que esa medida se haya adoptado con objeto de proteger la salud humana o el medio ambiente.” (Párrafo b) del artículo 2).</p> <p>“Por “producto químico rigurosamente restringido” se entiende todo aquél cuyos usos dentro de una o más categorías hayan sido prohibidos prácticamente en su totalidad, en virtud de una medida reglamentaria firme, con objeto de proteger la salud humana o el medio ambiente, pero del que se sigan autorizando algunos usos específicos. Ello incluye los productos químicos cuya aprobación para prácticamente cualquier uso haya sido denegada o que las industrias hayan retirado del mercado interior o de ulterior consideración en el proceso de aprobación nacional cuando haya pruebas claras de que esa medida se haya adoptado con objeto de proteger la salud humana o el medio ambiente.” (Párrafo c) del artículo 2).</p> <p>“Por “medida reglamentaria firme” se entiende toda medida para prohibir o restringir rigurosamente un producto químico adoptada por una Parte que no requiera la adopción de ulteriores medidas reglamentarias por esa Parte.” (Párrafo e) del artículo 2).</p>	<p>- Puesto que estos términos y expresiones son fundamentales para comprender diversas obligaciones del Convenio, incluidas las obligaciones del artículo 5 (comunicación de las medidas reglamentarias firmes) y el artículo 12 (notificación de exportación), es importante asegurar que estas definiciones se recojan en las leyes nacionales.</p> <p>– <u>Nota práctica:</u> las definiciones de “producto químico prohibido” y “producto químico rigurosamente restringido” incluyen ambas los productos químicos retirados por la industria, además de los que están sujetos a medidas reglamentarias específicas (véase el texto). Es necesario que este concepto se plasme en las leyes nacionales, a fin de asegurar que se regulan todas las situaciones pertinentes.</p>
<p>“Por “formulación plaguicida extremadamente peligrosa” se entiende todo producto químico formulado para su uso como plaguicida que produzca efectos graves para la salud o el medio ambiente observables en un período de tiempo corto tras exposición simple o múltiple, en sus condiciones de uso.” (Párrafo d) del artículo 2).</p>	<p>- Puesto que esta expresión es fundamental para comprender las obligaciones y disposiciones del Convenio, incluido el artículo 6 (propuestas de incluir formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas), es importante asegurar que la definición de esta expresión se recoja en las leyes de aplicación nacionales.</p>

<p><i>“Por “exportación” e “importación”, en sus acepciones respectivas, se entiende el movimiento de un producto químico de una Parte a otra Parte, excluidas las operaciones de mero tránsito.”</i> (Párrafo f) del artículo 2).</p>	<p>- Puesto que estos términos se emplean en las obligaciones que han de cumplir las Partes (por ejemplo, las obligaciones de importadores y exportadores en los artículos 10 y 11), es importante que se recojan en las leyes nacionales.</p>
<p>Artículo 3 (Ámbito de aplicación del Convenio). Este artículo especifica que el Convenio se aplica a: a) los productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos; y b) las formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas. Especifica asimismo varias sustancias a las que no se aplica el Convenio.</p>	<p>- Este artículo indica las sustancias a las que se aplica y no se aplica el Convenio. Las leyes de aplicación tienen que englobar las sustancias que se regulen. Deberían también tenerse en cuenta las disposiciones del párrafo 4 del artículo 15 sobre el derecho de tomar medidas de protección más estrictas que las previstas en el Convenio.</p>

Podría también ser importante definir otros términos en la legislación nacional, incluso si no se trata de términos definidos en el Convenio. Sin embargo, en este caso, debe procurarse que las definiciones adoptadas reflejen exactamente el espíritu y la intención del Convenio. Estos términos pueden incluir: autoridad nacional designada; distribuidores; exportadores; formuladores; importadores; fabricantes; compradores; Comité de Examen de Productos Químicos; Convenio de Rotterdam (como expresión); y otros. Varios de ellos se examinan *infra*.

C. Obligaciones relativas a la administración del Tratado (artículo 4)

El Convenio estipula que cada Parte designará una o más autoridades nacionales para que desempeñen las funciones administrativas requeridas en virtud del Convenio, y procurará que estas autoridades cuenten con recursos suficientes para desempeñar eficazmente su labor. Estas obligaciones se indican en el recuadro que figura a continuación (las disposiciones del tratado figuran en cursiva), seguidas de las medidas propuestas para cumplirlas a nivel nacional.

Artículo 4 (Autoridades nacionales designadas, o AND)

Párrafo 1 del artículo 4 (Designación de la autoridad nacional (AND)): *“Cada Parte designará una o más autoridades nacionales que estarán facultadas para actuar en su nombre en el desempeño de las funciones administrativas requeridas en virtud del presente Convenio.”*

Párrafo 2 del artículo 4 (Recursos suficientes para la autoridad nacional designada (AND)): *“Cada Parte procurará que esas autoridades cuenten con recursos suficientes para desempeñar eficazmente su labor.”*

Párrafo 3 del artículo 4 (Notificación a la Secretaría): *“Cada Parte, a más tardar en la fecha de entrada en vigor del presente Convenio para ella, comunicará a la Secretaría el nombre y la dirección de esas autoridades. Comunicará asimismo de inmediato a la Secretaría cualquier cambio que se produzca posteriormente en el nombre o la dirección de esas autoridades.”*

Pueden tenerse en cuenta las siguientes medidas y enfoques para facilitar la aplicación:

I. Evaluación del marco jurídico vigente

Como primera medida, los países podrían examinar si han cumplido ya la obligación de designar una autoridad nacional. En caso negativo, el país debería:

Identificar a través de un proceso interno qué entidad o entidades del gobierno nacional actuarán como autoridad nacional designada (AND);

Asegurarse de que se otorgan a esta entidad las competencias, atribuciones y recursos necesarios para desempeñar las funciones de AND (véase *infra*); y

Enviar el formulario sobre el nombramiento de la AND, debidamente rellenado, a la Secretaría del Convenio. Este formulario puede encontrarse en www.pic.int/forms.

2. Competencias y atribuciones institucionales

La legislación o reglamentación nacional puede especificar que la entidad elegida tiene competencia para desempeñar las funciones y atribuciones asignadas a la AND en virtud del Convenio de Rotterdam, y para participar en las reuniones del Convenio. Estas atribuciones pueden también determinarse con mayor detalle en las leyes y reglamentos nacionales, como se explica en las partes D a K, *infra*.

3. Mandato general integrado

Las atribuciones de la AND deberían integrarse en su propio mandato general de manera coherente.

4. Especificación del mecanismo de coordinación

Debería aclararse, ya sea en los reglamentos o, más probablemente, por otros medios administrativos, de qué manera se coordinará la AND con otras entidades gubernamentales y el público en el desempeño de su labor específica.

5. Especificación de los recursos

De conformidad con el Convenio, debería especificarse, ya sea en la legislación, en los reglamentos o en otros medios administrativos, que la AND contará con los recursos necesarios para desempeñar sus funciones. Ello tendrá que reflejarse de manera adecuada en el presupuesto ordinario de cada país.

6. Documento de orientación para las autoridades nacionales designadas (AND)

El documento de orientación para las AND, disponible en inglés en www.pic.int, ofrece orientación detallada sobre las medidas que deberían adoptar las autoridades nacionales designadas en virtud del Convenio. La presente guía propone un posible marco jurídico a nivel nacional para estas medidas.

D. Obligación de comunicar las medidas reglamentarias firmes (artículo 5)

Como se describe en la Parte I de esta guía, el Convenio contiene varias disposiciones relativas a la inclusión de nuevos productos químicos. Se aplican distintos procedimientos en el caso de los “productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos” y las “formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas”.

Varias de estas disposiciones estipulan el funcionamiento del proceso internacional de inclusión de nuevos productos químicos. Otras son obligaciones específicas que deben cumplir las Partes. En las siguientes secciones se expone, en primer lugar, la obligación de comunicar las medidas reglamentarias firmes, seguida de las medidas que podrían adoptarse para cumplirlas mediante las leyes nacionales.

Artículo 5 (Procedimientos relativos a los productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos)

Párrafo 1 del artículo 5 (Comunicación de las medidas reglamentarias firmes). El párrafo 1 del artículo 5 estipula que *“cada Parte que haya adoptado una medida reglamentaria firme lo comunicará por escrito a la Secretaría. Esa comunicación se hará lo antes posible, pero a más tardar en un plazo de noventa días a partir de la fecha en que la medida reglamentaria firme haya entrado en vigor, e incluirá, de ser posible, la información estipulada en el anexo I.”*

Párrafo 2 del artículo 5 (Comunicación tras la entrada en vigor). El párrafo 2 del artículo 5 estipula que *“cada Parte, en la fecha de entrada en vigor del presente Convenio para ella, comunicará por escrito a la Secretaría las medidas reglamentarias firmes que haya adoptado y estén en vigor en ese momento, con la salvedad de que las Partes que hayan presentado notificaciones de medidas reglamentarias firmes en virtud de las Directrices de Londres en su forma enmendada o del Código Internacional de Conducta no tendrán que presentarlas de nuevo.”*

Información que ha de adjuntarse a las notificaciones (anexo I). En el anexo I se estipula la información que ha de adjuntarse a las notificaciones con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5. Se trata de información sobre las propiedades, la identificación y los usos del producto químico y sobre la base y otros detalles de las medidas reglamentarias firmes.

1) Evaluación del marco jurídico vigente

Los países que pretendan ser Partes tal vez deseen examinar si sus leyes vigentes contienen suficientes disposiciones que autoricen y exijan las comunicaciones estipuladas en el artículo 5. Asimismo, los países tal vez consideren oportuno examinar cómo están funcionando y se están aplicando estas disposiciones. A continuación se indican los elementos fundamentales que podrían incluirse en las leyes nacionales para facilitar la aplicación.

2) Competencia y atribuciones institucionales

Las leyes nacionales pueden especificar que la autoridad nacional designada tiene competencia para comunicar las medidas reglamentarias firmes, de conformidad con el artículo 5 y el anexo I del Convenio. La legislación nacional puede incorporar las disposiciones del artículo 5 y el anexo I mediante referencias, o trasladarlas directamente a la legislación nacional.

A este respecto, téngase en cuenta que el artículo 5 exige a las Partes que comuniquen las medidas reglamentarias firmes que hayan adoptado, pero no les exige que adopten esas medidas. La adopción de medidas reglamentarias firmes depende del sistema nacional. Los elementos de un enfoque reglamentario sobre plaguicidas y productos químicos, indicados en la Parte III *supra*, ofrecen un marco básico para estos fines.

3) Obligaciones básicas; instrumentos normativos

Es importante contar con un marco normativo suficiente para recabar y presentar el tipo de información sobre medidas reglamentarias firmes que se indica en el anexo I del Convenio. Los instrumentos que pueden utilizarse para este fin se describen en la Parte III de esta guía.

4) Cumplimiento de las leyes y función de la sociedad civil

Las leyes nacionales pueden estipular, entre otras cosas, las consecuencias del incumplimiento, teniendo en cuenta que esta obligación es responsabilidad de una autoridad administrativa, y las vías de recurso a disposición del público para hacer cumplir la ley (por ejemplo, peticiones, actuaciones judiciales, etc.).

5) Procedimientos y formularios

Las leyes nacionales pueden incluir o mencionar el formulario de notificación de medidas reglamentarias firmes (véase www.pic.int), y estipular que este formulario podrá utilizarse para las notificaciones.

E. Propuestas de inclusión de formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas (artículo 6)

La estructura del artículo 6 difiere en muchos aspectos del artículo 5. En primer lugar, se aplica solamente a las Partes que son países en desarrollo o países con una economía en transición. En segundo lugar, indica que estas Partes “podrán” proponer la inclusión de un nuevo producto, pero que no están obligadas a hacerlo. Por último, si una Parte presenta una propuesta, ésta “incluirá” incluir la información estipulada en la parte I del anexo IV.

En el siguiente recuadro figuran fragmentos de las disposiciones del artículo 6 del Convenio de Rotterdam relativos a las propuestas presentadas por las Partes de incluir formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas, seguidos de las medidas que podrían adoptarse para aplicar estas disposiciones mediante las leyes nacionales.

Artículo 6 (Procedimientos relativos a las formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas)

Párrafo 1 del artículo 6 (Propuestas de inclusión de formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas)

El párrafo 1 del artículo 6 estipula que “cualquier Parte que sea un país en desarrollo o un país con economía en transición y experimente problemas causados por una formulación plaguicida extremadamente peligrosa en las condiciones en que se usa en su territorio podrá proponer a la Secretaría la inclusión de esa formulación plaguicida en el anexo III. Al preparar una propuesta, la Parte podrá basarse en los conocimientos técnicos de cualquier fuente pertinente. En la propuesta se incluirá la información estipulada en la parte I del anexo IV. ”

I) Evaluación del marco jurídico vigente

Los países en desarrollo o con economía en transición que pretendan ser Partes tal vez consideren oportuno examinar si sus leyes vigentes contienen disposiciones para aplicar el artículo 6. Los países

podrían también examinar cómo están funcionando y se están aplicando estas disposiciones. A tenor de ello, podrá examinarse si los siguientes elementos están incluidos o deberían incluirse en las leyes nacionales para facilitar la aplicación:

2) Recopilación de datos, supervisión y presentación de informes

Las leyes nacionales pueden establecer un proceso para determinar si existen formulaciones plaguicidas que causen problemas a la salud o el medio ambiente en las condiciones en que se usan en el país. Este proceso puede incluir lo siguiente:

La obligación de que los productores y compradores de formulaciones plaguicidas presenten informes que contengan la información estipulada en la parte I del anexo IV;

Disposiciones relativas a la supervisión y la recopilación de datos para detectar posibles problemas en las condiciones en que se usa el producto, vinculadas a la información estipulada en el anexo IV. Estas disposiciones deberían establecerse para sacar el mayor provecho posible de las fuentes de información disponibles en cada país, inclusive en los lugares donde se utilizan las formulaciones (por ejemplo, clínicas, centros de toxicología, otros).

3) Competencias y atribuciones institucionales

Las leyes nacionales pueden otorgar a las AND competencias y atribuciones para adoptar las medidas necesarias a fin de:

Asegurar la aplicación de las disposiciones sobre recopilación de datos, supervisión y presentación de informes y, aparte de ello, obtener y preparar la información sobre formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas estipulada en el anexo IV; y

Presentar propuestas de inclusión de formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas en el Convenio, de conformidad con el artículo 6 y el anexo IV.

4) Procedimientos y formularios

Las leyes nacionales pueden incluir o mencionar los formularios de información en relación con las propuestas previstas en el artículo 6 (véase www.pic.int), y estipular que estos formularios podrán utilizarse para presentar esas propuestas.

5) Nuevas definiciones

Para aplicar estas disposiciones, puede ser conveniente definir nuevos términos, como por ejemplo "formulador" y "comprador".

F. Obligaciones en relación con las importaciones (artículo 10)

En los artículos 10 (obligaciones de los importadores) y 11 (obligaciones de los exportadores) del Convenio de Rotterdam se estipulan las disposiciones fundamentales para el procedimiento de CFP del Convenio. En el recuadro que figura a continuación se reproducen las obligaciones básicas del artículo 10, seguidas de las medidas que podrían adoptarse para aplicar estas disposiciones mediante las leyes nacionales.

Artículo 10 (Obligaciones relativas a la importación de productos químicos enumerados en el anexo III)

Párrafo 1 del artículo 10 (Aplicación de las medidas necesarias). El párrafo 1 del artículo 10 estipula que *“cada Parte aplicará las medidas legislativas o administrativas necesarias para garantizar la adopción oportuna de decisiones relativas a la importación de los productos químicos enumerados en el anexo III.”*

Párrafo 2 del artículo 10 (Envío de las respuestas sobre la importación). El párrafo 2 del artículo 10 estipula que *“cada Parte transmitirá a la Secretaría, lo antes posible pero a más tardar en un plazo de nueve meses a partir de la fecha de envío del documento de orientación para la adopción de decisiones a que se hace referencia en el párrafo 3 del artículo 7, una respuesta sobre la futura importación del producto químico de que se trate. Si una Parte modifica su respuesta, remitirá de inmediato la respuesta revisada a la Secretaría.”*

Párrafo 3 del artículo 10 (Comunicación de la Secretaría a las Partes en caso de que no haya habido respuesta). El párrafo 3 del artículo 10 estipula que *“si transcurrido el plazo a que se hace referencia en el párrafo 2 una Parte no hubiera proporcionado esa respuesta, la Secretaría enviará inmediatamente a esa Parte una solicitud escrita para que lo haga. Si la Parte no pudiera proporcionar una respuesta, la Secretaría, cuando proceda, le prestará asistencia para que lo haga en el plazo estipulado en la última frase del párrafo 2 del artículo 11.”*

Párrafo 4 del artículo 10 (Contenido de la respuesta sobre la importación). El párrafo 4 del artículo 10 especifica que *“las respuestas en aplicación del párrafo 2 adoptarán una de las formas siguientes:*

a) *Una decisión firme, conforme a las normas legislativas o administrativas, de:*

i) *Permitir la importación;*

ii) *No permitir la importación; o*

iii) *Permitir la importación con sujeción a determinadas condiciones expresas; o*

b) *Una respuesta provisional, que podrá contener: [los temas enumerados a renglón seguido en el texto del Convenio]. . .”*

Párrafo 5 del artículo 10 (Referencia a las categorías en la respuesta sobre la importación). El párrafo 5 del artículo 10 estipula que *“las respuestas formuladas con arreglo a los incisos a) o b) del párrafo 4 se referirán a la categoría o categorías especificadas para el producto químico en el anexo III.”*

Párrafo 6 del artículo 10 (Información adjunta). El párrafo 6 del artículo 10 estipula que *“toda decisión firme irá acompañada de información donde se describan las medidas legislativas o administrativas en las que se base.”*

Párrafo 7 del artículo 10 (Respuestas sobre la importación tras la entrada en vigor para cada Parte). El párrafo 7 del artículo 10 estipula que *“cada Parte, a más tardar en la fecha de entrada en vigor del presente Convenio para ella, transmitirá a la Secretaría respuestas con respecto a cada*

uno de los productos químicos enumerados en el anexo III. Las Partes que hayan transmitido esas respuestas en aplicación de las Directrices de Londres en su forma enmendada o del Código Internacional de Conducta no tendrán que hacerlo de nuevo.”

Párrafo 8 del artículo 10 (Respuestas sobre la importación disponibles en cada jurisdicción). El párrafo 8 del artículo 10 estipula que *“cada Parte pondrá las respuestas formuladas en virtud del presente artículo a disposición de todos los interesados sujetos a su jurisdicción, de conformidad con sus disposiciones legislativas o administrativas.”*

Párrafo 9 del artículo 10 (Importaciones de otras fuentes; producción nacional). El párrafo 9 del artículo 10 estipula que no se discriminará en el trato otorgado a los productos químicos. Esta disposición se examina por separado en la parte F, *infra*.

Párrafo 10 del artículo 10 (Información recopilada por la Secretaría; Circular CFP). El párrafo 10 del artículo 10 estipula que *“la Secretaría informará cada seis meses a todas las Partes acerca de las respuestas que haya recibido. Esa información incluirá, de ser posible, una descripción de las medidas legislativas o administrativas en que se han basado las decisiones. La Secretaría comunicará además a las Partes los casos en que no se haya transmitido una respuesta.”*

1) Evaluación del marco jurídico vigente

Las obligaciones antes mencionadas son un elemento básico del procedimiento de CFP del Convenio de Rotterdam. Los países que pretendan ser Partes tal vez consideren oportuno examinar si sus leyes vigentes contienen ya suficientes disposiciones para autorizar y exigir el envío de respuestas sobre la importación, de conformidad con el artículo 10. Los países pueden también examinar cómo están funcionando y se están aplicando esas disposiciones. A tenor de todo ello, podrán tenerse en cuenta los siguientes enfoques para cumplir estas obligaciones mediante las leyes nacionales:

2) Competencias y atribuciones institucionales

Las leyes nacionales pueden especificar que la AND tiene competencia para presentar respuestas sobre la importación a la Secretaría con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10.

3) Obligaciones básicas: instrumentos normativos

Las leyes nacionales pueden incluir disposiciones que aseguren que la AND cuenta con una base suficiente para adoptar decisiones relativas a las respuestas sobre la importación y para recabar el tipo de información estipulado en el párrafo 6 del artículo 10 que debe acompañar a la respuesta. Debería tenerse en cuenta si:

Las autoridades competentes pueden utilizar eficazmente la información contenida en los documentos de orientación para la adopción de decisiones (DOAD) para contribuir a adoptar decisiones fundamentadas con respecto a las importaciones.

Las leyes nacionales sobre plaguicidas y productos químicos constituyen una base suficiente para adoptar esas decisiones.

A este respecto, los elementos de las leyes nacionales sobre plaguicidas y productos químicos descritos en la Parte III de esta guía, especialmente las relativas al análisis de riesgos y las decisiones reglamentarias, constituyen un marco básico para este fin.

Las leyes nacionales pueden también especificar que se considerará ilegal que cualquier persona o entidad importe un producto químico incluido en el anexo III, salvo que lo haga de conformidad con la decisión indicada en la respuesta sobre la importación. Esta disposición tendrá que aplicarse conjuntamente con el párrafo 9 del artículo 10, en el marco de las disposiciones de las leyes vigentes que regulan la producción, venta, utilización, importación y exportación de productos químicos, y en armonía con las obligaciones de aplicar otros instrumentos internacionales sobre productos químicos.

4) Procedimientos y formularios

Las leyes nacionales pueden incluir o mencionar el formulario para la presentación de respuestas sobre la importación a la Secretaría y especificar que este formulario podrá utilizarse para las notificaciones.

Las leyes nacionales también pueden especificar que las decisiones sobre importaciones deberán comunicarse a las autoridades encargadas del control de las importaciones, entre ellos los oficiales aduaneros. A este respecto, la Organización Mundial de Aduanas ha elaborado un código aduanero armonizado para los productos químicos incluidos en el Convenio de Rotterdam.²⁰ Este código debería mencionarse en los reglamentos o procedimientos pertinentes, y los oficiales reguladores y aduaneros deberían conocerlo como base para la verificación y el control de las importaciones en la frontera (www.wcoomd.org).

Las leyes nacionales pueden también especificar que esas decisiones sobre importaciones deberán ponerse "a disposición de todos los interesados sujetos a su jurisdicción", conforme al párrafo 8 del artículo 10. Un medio para lograrlo sería confeccionar y publicar una lista de todas las respuestas sobre la importación transmitidas a la Secretaría, actualizada periódicamente. Esta lista podría publicarse en un sitio oficial de internet y darse a conocer por otros medios apropiados. Asimismo, cabe observar que la Circular CFP, distribuida por la Secretaría cada seis meses, contiene una lista de respuestas sobre la importación y otra información de todas las Partes.

5) Supervisión y presentación de informes

Las leyes nacionales pueden estipular un sistema para determinar si se están introduciendo en el país sustancias incluidas en el anexo III en contra de lo indicado en las respuestas sobre la importación. Pueden incluir las competencias y atribuciones de los oficiales de aduanas con respecto al acopio y compilación de esta información y la obligación de los importadores de comunicar la importación de sustancias incluidas en el anexo III, indicando la naturaleza exacta de la información que habrá de comunicarse.

6) Cumplimiento de las leyes y función de la sociedad civil

Las leyes nacionales pueden especificar, entre otras cosas, lo siguiente: las consecuencias del incumplimiento de la obligación de presentar respuestas sobre la importación, teniendo en cuenta que se trata de la responsabilidad de una autoridad administrativa; las vías de recurso del público para hacer cumplir la ley; y las consecuencias en caso de que la importación infrinja las condiciones establecidas en las respuestas sobre la importación. Estas disposiciones pueden aplicarse a los importadores y quizás a otros interesados. En la Parte VI de esta guía se ofrece más orientación sobre estos temas.

²⁰ En el sitio web de la Organización (www.wcoomd.org) puede obtenerse información sobre el sistema armonizado.

7) Relación con el párrafo 9 del artículo 10

Las leyes nacionales pueden incluir disposiciones para asegurar que la AND y las autoridades reguladoras competentes puedan aplicar los requisitos de no discriminación estipulados en el párrafo 9 del artículo 10. Estos requisitos se examinan en la sección J de la Parte V, *infra*.

8) Nuevas definiciones

Para aplicar estas disposiciones, puede ser conveniente definir nuevos términos, como por ejemplo "importadores".

G. Obligaciones en relación con las exportaciones (artículo 11)

El artículo 11 contiene obligaciones en relación con las exportaciones de productos químicos incluidos en el anexo III. En el recuadro que sigue a continuación se reproducen fragmentos del artículo 11 relativos a las obligaciones de las Partes, seguidos de las medidas que podrían adoptarse para aplicar estas disposiciones mediante las leyes nacionales:

Artículo 11 (Obligaciones relativas a la exportación de productos químicos enumerados en el anexo III)

El párrafo 1 del artículo 11 (Cumplimiento de las respuestas sobre la importación). El párrafo 1 del artículo 11 estipula que *"cada Parte exportadora:*

- a) *Tomará las medidas legislativas o administrativas adecuadas para comunicar a los interesados sujetos a su jurisdicción las respuestas enviadas por la Secretaría con arreglo al párrafo 10 del artículo 10.*
- b) *Tomará las medidas legislativas o administrativas adecuadas para que los exportadores sujetos a su jurisdicción cumplan las decisiones comunicadas en esas respuestas a más tardar seis meses después de la fecha en que la Secretaría las comunique por primera vez a las Partes con arreglo al párrafo 10 del artículo 10.*
- c) *Asesorará y ayudará a las Partes importadoras que lo soliciten, cuando proceda, para:*
 - i) *obtener más información que les permita tomar medidas de conformidad con el párrafo 4 del artículo 10 y el inciso c) del párrafo 2 *infra*; y*
 - ii) *fortalecer su capacidad para manejar en forma segura los productos químicos durante su ciclo de vida."*

Párrafo 2 del artículo 11 (Obligaciones de los exportadores en caso de que una Parte no haya transmitido una respuesta sobre la importación). El párrafo 2 del artículo 11 estipula que *"cada Parte velará por que no se exporte desde su territorio ningún producto químico enumerado en el anexo III a ninguna Parte importadora que, por circunstancias*

excepcionales, no haya transmitido una respuesta o que haya transmitido una respuesta provisional que no contenga una decisión provisional, a menos que:

- a) Sea un producto químico que, en el momento de la importación, esté registrado como producto químico en la Parte importadora; o*
- b) Sea un producto químico respecto del cual existan pruebas de que se ha utilizado previamente en la Parte importadora o se ha importado en ésta sin que haya sido objeto de ninguna medida reglamentaria para prohibir su utilización; o*
- c) El exportador solicite y obtenga el consentimiento expreso de la autoridad nacional designada de la Parte importadora. La Parte importadora responderá a esa solicitud en el plazo de 60 días y notificará su decisión sin demora a la Secretaría.*

Las obligaciones de las Partes exportadoras en virtud del presente párrafo entrarán en vigor transcurridos 6 meses desde la fecha en que la Secretaría comunique por primera vez a las Partes, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 10 del artículo 10, que una Parte no ha transmitido una respuesta o ha transmitido una respuesta provisional que no contiene una decisión provisional, y permanecerán en vigor durante un año."

1) Evaluación del marco jurídico vigente

Estas obligaciones sobre las Partes en calidad de exportadores son también un elemento básico del procedimiento de CFP del Convenio. Los países que pretendan ser Partes tal vez consideren oportuno examinar si sus leyes vigentes contienen ya disposiciones que autoricen y exijan el cumplimiento de estas obligaciones. Asimismo, los países pueden examinar cómo están funcionando y se están aplicando estas disposiciones. A tenor de todo ello, los países pueden también tener en cuenta los siguientes enfoques para aplicar estas obligaciones del artículo 11 mediante las leyes nacionales.

2) Competencias y atribuciones institucionales

Las leyes nacionales pueden otorgar a la AND la competencia y el cometido de supervisar el cumplimiento de las obligaciones del artículo 11.

3) Obligación básica

Las leyes nacionales pueden especificar la obligación jurídica de que no se permita la exportación de una sustancia incluida en el anexo III del Convenio de Rotterdam a menos que se efectúe de conformidad con el artículo 11 y otras disposiciones pertinentes del Convenio. Esto incluiría, entre otras cosas, la obligación de que los exportadores acaten las decisiones contenidas en las respuestas de las Partes, conforme al artículo 10, sobre si permiten o no la importación y, en caso afirmativo, en qué condiciones.

4) Procedimientos y presentación de informes

Las leyes nacionales pueden incluir una indicación clara en el derecho nacional de cuáles son las respuestas sobre la importación de otras Partes. Ello podría realizarse mediante referencias a la Circular CFP, que es el mecanismo empleado en el Convenio para informar a las Partes de las respuestas sobre la importación (véase el párrafo 10 del artículo 10).

A este respecto, cabe observar que la Circular CFP de junio de 2004 incluye una lista de todas las respuestas recibidas hasta ese momento, incluidas las del procedimiento provisional. La Conferencia de las Partes aclarará en su primera reunión la situación de estas respuestas anteriores. Todo ello debería recogerse en las leyes nacionales. Las circulares CFP posteriores contendrán una actualización continua de las respuestas sobre la importación transmitidas por las Partes.

Asimismo, las leyes nacionales pueden incluir un procedimiento complementario para asegurar que, en los casos en que una Parte importadora no haya transmitido una respuesta de importación, se cumplan las condiciones relativas a las exportaciones especificadas en el párrafo 2 del artículo 11. Este procedimiento puede incluir:

El requisito de que el exportador notifique a la autoridad nacional designada su intención de exportar una sustancia incluida en el anexo III a una Parte que no haya transmitido una respuesta sobre la importación de conformidad con el artículo 10;

Un procedimiento para que la AND determine si se han cumplido plenamente las obligaciones del párrafo 2 del artículo 11 con respecto a esas posibles exportaciones.

5) Cumplimiento: sistema de seguimiento

Las leyes nacionales pueden también incluir disposiciones para asegurar que la AND cuenta con una base suficiente para supervisar el cumplimiento. Partiendo de las disposiciones relativas al etiquetado y la información sobre inocuidad del artículo 13 (véase *infra*), podrán incluir:

El requisito de que los fabricantes y formuladores incluyan una etiqueta en el recipiente/envase de todo producto químico producido o formulado por ellos que esté incluido en el anexo III o esté sujeto a una medida reglamentaria firme por la cual se prohíba o restrinja rigurosamente. Esta etiqueta podría indicar:

Que el producto químico está "incluido en el anexo III del Convenio de Rotterdam" o "prohibido o rigurosamente restringido en [país]", o ambas cosas.

El código aduanero armonizado (véase el párrafo 1 del artículo 13 *infra*).

Datos e información que expliquen los riesgos y peligros asociados al producto químico.

Otra información, como la "hoja de datos de seguridad", según se indica más adelante (véase el análisis del artículo 13).

El requisito de que todas las demás personas o entidades que participen en la distribución o venta del producto químico, comprendida su exportación, mantengan esta etiqueta o, en caso de que ésta falte, incluyan otra etiqueta con esta información antes de que se permita la exportación. **Nota:** El párrafo 2 del artículo 13 exige que los productos químicos enumerados en el anexo III y los que estén prohibidos o rigurosamente restringidos lleven una etiqueta "cuando se exporten".

El requisito de que los exportadores notifiquen todas las exportaciones de plaguicidas incluidos en el anexo III a la AND, así como información conexas especificada, como la fecha, las cantidades, el país de destino, etc.

Nota: en algunos países determinados tipos de información pueden considerarse de dominio privado.

Un mecanismo para solicitar a otros gobiernos que aporten información de exportadores de una Parte sobre la importación de sustancias incluidas en el anexo III, cuando exista la duda de si la exportación se realiza de conformidad con el artículo 11.

Asimismo, las leyes nacionales pueden incluir disposiciones para asegurarse de que las decisiones sobre importación se comunican a las autoridades encargadas del control de las importaciones, con inclusión de los oficiales aduaneros. A este respecto, se ha elaborado un código aduanero armonizado para los productos químicos incluidos en el Convenio de Rotterdam. Todo ello debería indicarse en los reglamentos o procedimientos pertinentes y los oficiales reguladores y aduaneros deberían conocerlo como base para la verificación y el control de las importaciones en la frontera.

Las leyes nacionales pueden incluir además disposiciones por las que se autorice a la AND y a otras autoridades competentes a adoptar medidas en el caso de incumplimiento o posible incumplimiento de estas obligaciones, y estipular las consecuencias para las infracciones. En la Parte VI de esta guía se ofrece más orientación al respecto.

6) Nuevas definiciones

Para aplicar estas disposiciones, puede ser conveniente definir nuevos términos, como por ejemplo “exportadores”.

H. Obligaciones relativas a la notificación de exportación y la información que debe acompañar a los productos químicos exportados (artículos 12 y 13)

Los artículos 12 y 13 contienen requisitos relativos a la notificación de las exportaciones y la información que debe acompañarlas. A continuación se reproducen fragmentos de estos artículos, seguidos de posibles medidas para aplicarlas mediante leyes nacionales.

Artículo 12 (Notificación de exportación) y artículo 13 (Información que debe acompañar a los productos químicos exportados)

Artículo 12 (Notificación de exportación). El párrafo 1 del artículo 12 estipula que *“cuando un producto químico que haya sido prohibido o rigurosamente restringido por una Parte se exporte desde su territorio, esa Parte enviará una notificación de exportación a la Parte importadora. La notificación de exportación incluirá la información estipulada en el anexo V.”* En los párrafos 2 a 5 del artículo 12 se ofrece información más detallada con respecto a esta obligación (por ejemplo, esta obligación cesa cuando ese producto químico se incluye en el anexo C, o en otras condiciones).

Párrafo 1 del artículo 13 (Código aduanero armonizado). El párrafo 1 del artículo 13 estipula que *“la Conferencia de las Partes alentará a la Organización Mundial de Aduanas a que asigne, cuando proceda, códigos específicos del Sistema Aduanero Armonizado a los productos químicos o grupos de productos químicos enumerados en el anexo III. Cuando se haya asignado un código a un producto químico cada Parte requerirá que el documento de transporte correspondiente contenga ese código cuando el producto se exporte.”*

Párrafo 2 del artículo 13 (Etiquetado de los productos químicos incluidos en el anexo III o que han sido prohibidos o rigurosamente restringidos). El párrafo 2 del artículo 13 estipula que *“cada Parte, sin perjuicio de cualesquiera requisitos impuestos por la Parte importadora,*

requerirá que los productos químicos enumerados en el anexo III y los que estén prohibidos o rigurosamente restringidos en su territorio estén sujetos, cuando se exporten, a requisitos de etiquetado que aseguren la presencia de información adecuada con respecto a los riesgos y/o los peligros para la salud humana o el medio ambiente, teniendo en cuenta las normas internacionales pertinentes.”

Párrafo 3 del artículo 13 (Productos químicos sujetos a requisitos nacionales de etiquetado). El párrafo 3 del artículo 13 estipula que *“cada Parte, sin perjuicio de cualesquiera requisitos impuestos por la Parte importadora, requerirá que los productos químicos sujetos a requisitos de etiquetado por motivos ambientales o de salud en su territorio estén sujetos, cuando se exporten, a requisitos de etiquetado que aseguren la presencia de información adecuada con respecto a los riesgos y/o los peligros para la salud humana o el medio ambiente, teniendo en cuenta las normas internacionales pertinentes.”*

Párrafo 4 del artículo 13 (Hojas de datos de seguridad para los productos químicos destinados a usos laborales). El párrafo 4 del artículo 13 estipula que *“en relación con los productos químicos a que se hace referencia en el párrafo 2 del presente artículo que se destinen a usos laborales, cada Parte exportadora requerirá que se remita al importador una hoja de datos de seguridad, conforme a un formato internacionalmente aceptado, que contenga la información más actualizada disponible.”*

Párrafo 5 del artículo 13 (Idioma de las etiquetas y las hojas de datos de seguridad). El párrafo 5 del artículo 13 estipula que *“en la medida de lo posible, la información contenida en la etiqueta y en la hoja de datos de seguridad deberá figurar al menos en uno de los idiomas oficiales de la Parte importadora.”*

1) Evaluación del marco jurídico vigente

Los países que pretendan ser Partes tal vez deseen examinar si sus leyes vigentes contienen ya suficientes disposiciones para cumplir los requisitos relativos a la notificación de las exportaciones, el uso de los códigos aduaneros, el etiquetado y las hojas de datos de seguridad estipulados en los artículos 12 y 13. Los países pueden también examinar cómo están funcionando y se están aplicando esas disposiciones. A tenor de todo ello, los países tal vez consideren oportuno tener en cuenta los siguientes enfoques para cumplir estas obligaciones mediante las leyes nacionales.

2) Competencias y atribuciones institucionales

La legislación nacional puede otorgar a la AND competencias y atribuciones para supervisar el cumplimiento de las obligaciones que se establecen en los artículos 12 y 13. Puede incluir asimismo disposiciones para asegurar que la AND tenga una base suficiente para el desempeño de sus tareas. Además, muchos países pueden encomendar el cumplimiento a un organismo competente especializado. Las disposiciones que pueden recogerse en la legislación nacional son, entre otras, las siguientes:

Disposiciones para permitir a la AND incluir “Información sobre medidas de precaución para reducir las emisiones del producto químico y la exposición a éste” en la notificación de exportación, como se pide

en el inciso e) del párrafo I del anexo V. En el análisis de las leyes nacionales sobre plaguicidas y productos químicos realizado en la Parte III, *supra*, se indican posibles elementos de un marco jurídico que podría ser útil a este respecto;

Disposiciones que autoricen a la AND y a otros organismos especializados competentes a adoptar medidas en caso de incumplimiento o posible incumplimiento (véase más orientación en la Parte VI de esta guía);

Un mecanismo para pedir a otros gobiernos que faciliten información sobre la exportación o importación de productos químicos regulados por el artículo 12.

3) Obligaciones básicas (notificación de exportación)

Las leyes nacionales pueden estipular que la AND presentará notificaciones de exportación, en nombre de la Parte, a las Partes importadoras de conformidad con el artículo 12 y el anexo V del Convenio.

4) Procedimientos (notificación de exportación)

Las leyes nacionales pueden estipular que cuando un exportador tenga intención de exportar desde el territorio de la Parte cualquier sustancia que haya sido prohibida o rigurosamente restringida por ésta, lo notificará a la AND y aportará información relacionada con cada tema del anexo V de la que pueda valerse la AND para elaborar la notificación de exportación. Este requisito puede establecerse para tener en cuenta la naturaleza y los plazos de los requisitos de la notificación de exportación que se indican en el artículo 12. **Nota:** la Secretaría no ha preparado un formulario normalizado para este fin.

5) Obligaciones básicas (código aduanero, etiquetado, hoja de datos de seguridad)

Las leyes nacionales pueden estipular los requisitos de etiquetado indicados en el artículo 11, *supra*, como medio para aplicar los párrafos 1 y 2 del artículo 13. Las leyes pueden también estipular que los exportadores y otros interesados cumplirán los requisitos relativos al etiquetado y las hojas de datos de seguridad enunciados en los párrafos 3 y 4 del artículo 13.

6) Cumplimiento de las leyes y función de la sociedad civil

Las leyes nacionales pueden especificar las consecuencias del incumplimiento, comprendidos los medios por los que la sociedad civil puede recurrir para hacer cumplir las leyes nacionales de aplicación. Véase la Parte VI de esta guía para más orientación sobre este tema.

I. Obligaciones relativas al intercambio de información y la aplicación (artículos 14 y 15)

Los artículos 14 y 15 contienen disposiciones complementarias sobre el intercambio de información, la aplicación del Convenio y otros temas afines. Estas disposiciones se mencionan en el recuadro que sigue a continuación, seguidas de propuestas de elementos para aplicarlas mediante las leyes nacionales.

Artículo 14 (Intercambio de información) y Artículo 15 (Aplicación del Convenio)

Artículo 14 – Información sobre productos químicos y medidas reglamentarias. El artículo 14 contiene disposiciones relativas al intercambio de información científica, técnica y de otro tipo sobre los productos químicos incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio, así como

sobre las medidas reglamentarias nacionales que permiten restringir considerablemente uno o más usos de estos productos químicos.

Artículo 15 – Información e iniciativas a nivel nacional. En el artículo 15 se pide la adopción de medidas a nivel nacional para facilitar la aplicación. Además de las medidas necesarias para aplicar el Convenio, pueden incluir el establecimiento de registros y bases de datos nacionales, el fomento de iniciativas de la industria para promover la seguridad en el uso de los productos químicos, etc. Asimismo, cada Parte velará por que, en la medida de lo posible, el público tenga acceso adecuado a la información sobre manipulación de productos químicos y gestión de accidentes y sobre alternativas que sean más seguras para la salud humana o el medio ambiente que los productos químicos enumerados en el anexo III.

Los países tal vez deseen examinar si las leyes vigentes contienen ya suficientes disposiciones para satisfacer los requisitos de intercambio de información enunciados en los artículos 14 y 15 y si se han aplicado eficazmente. A tenor de todo ello, las Partes tal vez consideren oportuno incorporar estas disposiciones en la legislación nacional, ya sea directamente o mediante referencias, y autorizar a la AND a supervisar su aplicación. En el examen de las leyes nacionales sobre plaguicidas y productos químicos de la Parte III de esta guía se indican los elementos que podrían utilizarse para facilitar la aplicación de estas disposiciones.

J. Obligaciones relativas a la producción nacional para uso nacional y a las importaciones de cualquier fuente (párrafo 9 del artículo 10)

Como se indica en la Parte I de esta guía, el Convenio contiene disposiciones que se corresponden con las disposiciones sobre trato nacional y trato de la nación más favorecida contempladas en las normas del comercio internacional. Se indican en el recuadro que sigue a continuación, seguidas de posibles elementos para aplicarlas mediante las leyes nacionales:

Párrafo 9 del artículo 10 (sobre la producción nacional y las importaciones de cualquier fuente)

Este artículo estipula que *“las Partes que, con arreglo a los párrafos 2 y 4 del presente artículo y al párrafo 2 del artículo 11, tomen la decisión de no otorgar su consentimiento a la importación de un producto químico, o de consentirla sólo bajo determinadas condiciones, simultáneamente prohibirán o someterán a las mismas condiciones, si no lo hubieran hecho con anterioridad:*

- a) *La importación del producto químico de cualquier fuente; y*
- b) *La producción nacional del producto químico para su uso nacional.”*

1) Evaluación del marco jurídico vigente

Los países que pretendan ser Partes tal vez deseen examinar si sus leyes vigentes contienen ya suficientes disposiciones para garantizar la aplicación del párrafo 9 del artículo 10. Tal vez deseen también examinar cómo están funcionando y se están aplicando estas disposiciones. A tenor de todo ello, las Partes tal vez deseen examinar los siguientes enfoques para aplicar estas disposiciones mediante las leyes nacionales.

2) Obligaciones y disposiciones básicas

Las leyes nacionales pueden incluir disposiciones para asegurar que los controles de las importaciones de productos químicos de una fuente se aplican simultáneamente a las importaciones de todas las demás fuentes, de conformidad con el inciso a) del párrafo 9 del artículo 10. Ello podría lograrse mediante la aplicación del sistema establecido para controlar las importaciones, antes mencionado (véase el análisis del artículo 10), a las importaciones de toda las fuentes. Según corresponda, podría hacerse en conjunción con las leyes para la aplicación de la correspondiente disposición de las normas de comercio internacional (sobre trato de la "nación más favorecida").

La aplicación del inciso b) del párrafo 9 del artículo 10, sin embargo, plantea nuevas cuestiones. Esta disposición tiene importantes consecuencias para la elaboración de leyes nacionales para aplicar el Convenio. Al disponer que toda limitación de las importaciones debe ir acompañada de la correspondiente limitación de la producción nacional para uso nacional, amplía el ámbito de aplicación del Convenio para abarcar los controles reglamentarios nacionales sobre la producción nacional. Dicho de otra manera, una Parte no podrá imponer condiciones a la importación de sustancias incluidas en el anexo III a menos que al mismo tiempo cumpla los requisitos del inciso b) del párrafo 9 del artículo 10 relativos al control de la producción nacional.

En consecuencia, al elaborar la legislación nacional para aplicar esta disposición, es importante destacar dos temas.

La legislación nacional debería incluir una disposición para asegurar que las mismas condiciones impuestas a la importación de un producto químico incluido en el anexo III se imponen también a la producción nacional del producto químico para uso nacional.

La legislación nacional debería constituir una base sólida para asegurar que esas condiciones se impondrán, en realidad, a la producción nacional del producto químico para uso nacional.

Esta es una cuestión importante. De hecho, subraya la necesidad de contar con una normativa que funcione eficazmente a nivel nacional, como base para imponer esos controles. El análisis de los elementos de las leyes nacionales sobre plaguicidas y productos químicos realizado en la Parte III de esta guía puede servir de marco a este respecto. Se propone que los países examinen este marco a fin de determinar si son necesarias nuevas medidas para establecer el marco jurídico nacional perseguido.

K. Obligaciones relativas a la asistencia técnica

El Convenio estipula determinadas obligaciones y disposiciones sobre asistencia técnica, que se reproducen en el recuadro *infra*, seguidas de posibles elementos para aplicarlas mediante las leyes nacionales.

Artículo 16 (Asistencia técnica) y otras disposiciones afines

Asistencia técnica. El artículo 16 estipula que *“las Partes, teniendo en cuenta especialmente las necesidades de los países en desarrollo y los países con economías en transición, cooperarán en la promoción de la asistencia técnica para el desarrollo de la infraestructura y la capacidad necesarias para el manejo de los productos químicos a efectos de la aplicación del presente Convenio. Las Partes que cuenten con programas más avanzados de reglamentación de los productos químicos deberían brindar asistencia técnica, incluida capacitación, a otras Partes para que éstas desarrollen la infraestructura y la capacidad de manejo de los productos químicos a lo largo de su ciclo de vida.”*

Otras disposiciones exigen que la Secretaría preste asistencia a las Partes, como el párrafo 3 del artículo 10 (ayuda con respecto a las respuestas sobre la importación, según proceda).

1) Evaluación del marco jurídico vigente

Los países que pretendan ser Partes tal vez deseen examinar si sus leyes y prácticas administrativas vigentes les permitirán cumplir esta obligación. Asimismo, podrían examinar cómo están funcionando y se están aplicando esas leyes y prácticas. A este respecto, pueden también tenerse en cuenta los siguientes enfoques y medidas:

2) Competencias y atribuciones institucionales

Las leyes nacionales pueden incluir disposiciones por las que se confiera a la AND y a otros interesados, según proceda, competencias y atribuciones para cooperar en el fomento de la asistencia técnica, de conformidad con el artículo 16 del Convenio.

3) Obligaciones y disposiciones básicas (programa de asistencia técnica)

Las leyes nacionales pueden especificar el compromiso de cooperar en el fomento de la asistencia técnica, de conformidad con el artículo 16. Las Partes que cuenten con programas más avanzados para la regulación de productos químicos tal vez consideren oportuno incluir disposiciones para continuar y reforzar las actividades de asistencia técnica a otras Partes, a fin de desarrollar su infraestructura y capacidad para gestionar los productos químicos a lo largo de su ciclo de vida.

A este respecto, la Conferencia de las Partes examinará en su primera reunión, con miras a su aprobación, una propuesta para la prestación a nivel regional de asistencia técnica a las Partes en el marco del Convenio de Rotterdam. Se propone que las Partes planteen sus propias actividades, según proceda, de manera que se ajusten a la decisión de la primera reunión de la Conferencia de las Partes sobre este asunto y la apoyen.

VI. MÉTODOS PARA FOMENTAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES NACIONALES DE APLICACIÓN

No se encuentra entre los objetivos de esta guía ofrecer un examen detallado de las prácticas para fomentar el cumplimiento de las leyes nacionales de aplicación. Aun así, a continuación se ofrecen algunas consideraciones generales. En las páginas 68 a 74 de "Legislating Chemicals: an Overview" (PNUMA 1995) se incluyen más orientaciones. Las Partes y otros interesados pueden tener en cuenta estos temas al analizar sus leyes nacionales para aplicar el Convenio de Rotterdam.

Redacción de leyes para fomentar el cumplimiento y la fuerza ejecutiva. Un medio fundamental para fomentar y lograr el cumplimiento de las leyes nacionales es asegurar que al planearlas y elaborarlas se tomen en consideración los factores relacionados con la fuerza ejecutiva. Algunos factores que hay que tener en cuenta son:

Importancia de contar con disposiciones, obligaciones y sanciones claras y específicas, especialmente en el caso de las sanciones penales. Para ello es necesario claridad en cuanto a lo siguiente:

- ¿Qué medidas se requieren?
- ¿Cuándo se ha producido una infracción?
- ¿Quién la ha cometido?
- ¿Cuál es el alcance y la naturaleza de la responsabilidad?
- ¿Cuáles son los remedios y las sanciones disponibles?
- ¿Quién está encargado de imponer la ley?
- ¿Cuál es el mecanismo para revisar las medidas de aplicación o apelar contra ellas?

Importancia de adaptar las leyes a las circunstancias, condiciones y realidades nacionales:

Ello puede realizarse asegurando al mismo tiempo que se cumplen plenamente las obligaciones del Convenio.

Base institucional. Como se indica a lo largo de esta guía, un elemento fundamental para fomentar y lograr el cumplimiento de las leyes nacionales, con inclusión de las relativas a la aplicación del Convenio de Rotterdam, es desarrollar una base institucional suficiente y estipular atribuciones al respecto. Los países desarrollarán esta base teniendo en cuenta sus propias tradiciones y circunstancias. Las instituciones competentes que pueden actuar para fomentar y asegurar el cumplimiento de las leyes, y responder ante las infracciones, pueden incluir: autoridades administrativas con la responsabilidad principal de aplicar las leyes y los reglamentos pertinentes (por ejemplo, la AND para el Convenio de Rotterdam); organismos competentes especializados; órganos judiciales; y autoridades subnacionales. La función de la sociedad civil ha sido también puesta de relieve.

Supervisión del cumplimiento. Pueden emplearse varios instrumentos y métodos para supervisar el cumplimiento de las obligaciones y ayudar a movilizar recursos a tenor de las limitaciones existentes, tales como:

Establecimiento de prioridades sobre la base del riesgo de daño (por ejemplo, se concederá mayor prioridad a los mayores riesgos)

Requisitos de mantenimiento de registros y presentación de informes

Autovigilancia acompañada de auditorías ambientales

Respuesta a las reclamaciones

Inspecciones (incluidos controles puntuales)

Formación de los inspectores existentes (agrícolas, sanitarios, laborales, aduaneros) para detectar infracciones

Exigencia de que las licencias estén sujetas a renovación, para permitir la posibilidad de inspeccionar los registros, actividades y prácticas

Fomento de la participación del público (véase la Parte III *supra* para los posibles medios).

Instrumentos para fomentar el cumplimiento. Existen varios instrumentos para fomentar el cumplimiento y sancionar las infracciones, que pueden analizarse en función del contexto, como por ejemplo:

Advertencias, citaciones y órdenes judiciales según la situación.

Multas y sanciones (administrativas, civiles, penales); revocación de licencias; responsabilidad jurídica; prohibición de adjudicar futuros contratos públicos a una persona o empresa; mandamiento de un organismo o tribunal para adoptar medidas específicas o abstenerse de adoptarlas; encarcelamiento (para los delitos penales).

Incentivos positivos e iniciativas de cooperación técnica con entidades reguladas.

Pueden incluir: suministro de información; formación en asuntos relacionados con el cumplimiento; fomento de la capacidad de gestión ambiental y de auditoría; nuevos enfoques de la solución de diferencias que propicien compromisos para prevenir la contaminación, a fin de ayudar a cumplir las sanciones; apoyo y educación sobre el terreno, y otros métodos.

Fomento de la participación y sensibilización del público, reconociendo la importancia de la opinión y el diálogo públicos en la configuración de políticas y comportamientos.

Puede producirse mediante: la publicación de los casos de incumplimiento; la aplicación de medidas basadas en el derecho de las comunidades a estar informadas con objeto de informar al público sobre la presencia y liberación de productos químicos tóxicos; y medidas para permitir la presentación de demandas o acciones judiciales por cualquier interesado para asegurar el cumplimiento.

Apoyo de las iniciativas de la industria orientadas a proteger contra riesgos y propiciar una buena administración; difusión de las medidas positivas.

Sanciones adaptadas a las infracciones. Puede prestarse especial atención al diseño de una política sobre cumplimiento y aplicación que asegure la coherencia y equidad, así como la debida adaptación de las sanciones al carácter de la infracción.

ANEXO I – Lista de referencias

Documentos, estudios, directrices y material de capacitación

Legislating Chemicals: An Overview (PNUMA 1995)

Strengthening Pesticide Regulations: FAO y Banco Asiático de Desarrollo (1989)

Guidelines for Legislation on the Control of Pesticides, FAO, Roma (1989), en www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid

Encuestas de la FAO sobre la aplicación del Código de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas, en www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid

Documentos sobre gestión de productos químicos preparados por el UNITAR, en www.unitar.org.

Instrumentos internacionales

Código de Conducta de la FAO para la Distribución y Utilización de Plaguicidas (versión revisada), www.fao.org

Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, en www.pops.int

Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, en www.basel.org

Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, que se aprobó en 1987, entró en vigor en 1989 (centrándose en los productos químicos que agotan la capa de ozono), se enmendó en 1990, 1992, 1997 y 1999 y se ajustó en 1990, 1992, 1995, 1997 y 1999 (puede obtenerse más información y el texto del Protocolo en www.unep.org/ozone)

Codex Alimentarius y su Comité sobre Residuos de Plaguicidas (normas relativas a los residuos de plaguicidas en los alimentos) (puede obtenerse más información y acceso a la base de datos sobre límites máximos de residuos [LMR] en www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid)

Convenio sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que fue aprobado en 1990 y entró en vigor en 1993 (el texto está disponible en <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm> - documento 170)

Programa 21, Capítulo 14 (Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenibles) y Capítulo 19 (Gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos, incluida la prevención del tráfico internacional) (más información y texto en www.un.org/esa/sustdev/agenda21)

Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, aprobados en 1996 (se puede obtener más información y el texto www.fao.org/wfs/homepage.htm)

Declaración Mundial de la Salud y Salud para todos en el siglo XXI, aprobados en 1998 (más información y texto en www.who.int/archives/hfa/policy.htm)

Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, aprobado en 2002 (más información y texto en www.un.org/esa/sustdev)

Nota

La preparación de la presente guía ha estado a cargo de Peter L. Lallas, quien trabaja para la Secretaría del Convenio de Rotterdam, en consulta con oficiales y expertos de la FAO y el PNUMA. Varios oficiales y expertos de la FAO y el PNUMA la han examinado y han incorporado a ella sus contribuciones.

