

conferencia

C
C 89/LIM/23
Noviembre 1989

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION ROMA

25º período de sesiones

S

Roma, 11-30 de noviembre de 1989

SEGURIDAD EN LA UTILIZACION DE SUSTANCIAS QUIMICAS EN EL TRABAJO

Tema 17.1

ANTECEDENTES

El Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas

1. La elaboración del Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas ("el Código"), que comenzó en 1981, se emprendió para abordar diversos problemas relacionados con el empleo inocuo y eficaz de los plaguicidas; en el pasado había opiniones muy diversas sobre la manera de enfocar los problemas que ocasionaban esos productos y se hizo necesario establecer un marco a través del cual tratar eficazmente la cuestión.
2. El texto del Código se adoptó por consenso en el 23º período de sesiones de la Conferencia de la FAO, en noviembre de 1985. Esa decisión de la Conferencia estuvo precedida por prolongadas negociaciones en diversas reuniones técnicas, extensas consultas con los Estados Miembros, con otras organizaciones de las Naciones Unidas, con otras partes interesadas y deliberaciones y exámenes en sesiones del Comité de Agricultura y del Consejo.
3. Una de las funciones básicas del Código, que tiene carácter voluntario, es servir como referencia sobre la distribución y utilización de plaguicidas, en particular hasta que los países hayan establecido infraestructuras de regulación apropiadas.
4. En el 24º período de sesiones de la Conferencia, en noviembre de 1987, se adoptó la Resolución 5/87 por la cual, entre otras cosas, se decidió que en el bienio siguiente se incorporaría en el Código el principio del "consentimiento previo".

El propuesto Convenio de la OIT

5. Desde su tercera reunión, en 1921, la OIT ha adoptado varios convenios y recomendaciones relativos a la seguridad en la utilización de determinadas sustancias químicas de propiedades peligrosas conocidas. Con los años, el empleo de sustancias químicas en el trabajo se ha incrementado espectacularmente. En vista del carácter mundial de la industria y del movimiento generalizado de los trabajadores industriales, la OIT ha hecho hincapié en la necesidad de un alto grado de uniformidad en la naturaleza de la información que se suministra sobre las propiedades peligrosas de las sustancias químicas y la forma en la cual debe facilitarse dicha información.

6. En su 238ª reunión (noviembre de 1987), el Consejo de Administración de la OIT decidió incluir en el programa de la 76ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1989) la cuestión de la seguridad en la utilización de sustancias químicas en el trabajo.

7. De conformidad con el Artículo 39 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, relativo a las etapas preparatorias del procedimiento de doble discusión, la Oficina elaboró un informe previo titulado "Seguridad en la utilización de sustancias químicas en el trabajo, Informe VI(1)", en el cual se apoyaría la primera discusión del tema. En base a las respuestas recibidas, se elaboró un segundo informe previo ("Seguridad en la utilización de sustancias químicas en el trabajo, Informe VI(2)"). El segundo informe contenía como apéndice una serie de conclusiones propuestas.

8. El informe, con inclusión de las conclusiones propuestas, fue adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo el 26 de junio de 1989. La Conferencia General acordó que en el programa de su próxima reunión ordinaria se incluiría un tema titulado "Seguridad en la utilización de sustancias químicas en el trabajo" para someterlo a un segundo examen con miras a la adopción de un convenio y una recomendación.

DUPLICACIONES ENTRE EL CODIGO DE LA FAO Y EL CONVENIO Y LA RECOMENDACION PROPUESTOS POR LA OIT

9. El Código de la FAO se aplica a la utilización y distribución de plaguicidas. El Convenio y la Recomendación propuestos por la OIT, por otra parte, se aplican a la producción, la manipulación, el almacenamiento, el transporte, la eliminación y el tratamiento de sustancias químicas, con inclusión de plaguicidas, la emisión de sustancias químicas como consecuencia e las actividades laborales y el mantenimiento, la reparación y la limpieza de equipo y recipientes utilizados para las sustancias químicas. Como los plaguicidas constituyen una proporción importante de los productos químicos a los cuales se aplican el Convenio y la Recomendación propuestos, hay una considerable superposición y duplicación entre el Código de la FAO y los instrumentos propuestos por la OIT en lo que se refiere a los productos y a actividades comprendidas. En varias esferas importantes, las disposiciones del Código son más completas y establecen normas más detalladas que el Convenio y la Recomendación propuestos por la OIT. En su forma actual, las disposiciones de los instrumentos de ambas procedencias, aunque sí se superponen y duplican, no parecen incompatibles entre sí. El anexo del presente documento contiene un breve análisis comparativo de dichas disposiciones.

10. En vista de lo antedicho, se plantea la cuestión de las consecuencias y conveniencia de la superposición entre el Código de la FAO y los instrumentos de la OIT. En teoría, teniendo presente que la OIT y la FAO se ocupan de campos diferentes y que los instrumentos jurídicos en cuestión son de naturaleza diferente, tal vez pudiera parecer aceptable cierta superposición en el ámbito de aplicación de los dos conjuntos de instrumentos; el Código de la FAO es un código de conducta no obligatorio mientras que el propuesto Convenio de la OIT sería un acuerdo legal plenamente obligatorio. El Director General de la OIT ha puesto de relieve esta diferencia en su correspondencia con el Director General de la FAO.

11. Sin embargo, desde un punto de vista práctico, deben señalarse ciertas cuestiones. Primero, pese a que los instrumentos de la FAO y la OIT se centran en campos diferentes, en su forma actual tienen efectos prácticos en los mismos sectores, a saber, los gobiernos, productores y distribuidores. Segundo, hasta que el Convenio y la Recomendación no se aprueben en su forma final no será posible saber con certeza qué disposiciones tendrán un efecto plenamente obligatorio y qué disposiciones no lo tendrán. Tercero, la existencia de dos conjuntos diferentes de instrumentos jurídicos con el mismo ámbito de aplicación o con superposiciones en el mismo tal vez cree cierta confusión. Posiblemente, también pueda diluirse el efecto del Código de la FAO mediante el uso de formulaciones comunes más generales pero con fuerza obligatoria. Ello podría suceder especialmente en los sectores de intercambio de información, información y consentimiento previos y normas específicas para el envasado, el etiquetado y la publicidad por ejemplo. Además, la superposición de instrumentos jurídicos podría dar como resultado una duplicación de actividades, por ejemplo de asistencia técnica, en apoyo de los instrumentos en cuestión.

12. En vista de lo antedicho, la Conferencia tal vez desee considerar si no sería conveniente que el ámbito de aplicación de los nuevos instrumentos propuestos por la OIT se restringieran por lo que concierne a los plaguicidas a la producción y manipulación de los mismos "hasta su salida de la planta" y que el Código de Conducta de la FAO se aplicara a la distribución y utilización de plaguicidas "fuera de la planta".

13. Como mínimo absoluto sería necesario asegurar que no hubiera incompatibilidad alguna entre el Código y los instrumentos propuestos por la OIT y que los instrumentos de la OIT tomaran plenamente en consideración los resultados del Código. Ello podría conseguirse en parte asegurando que, tanto en el preámbulo como en las cláusulas que establecen normas sustantivas, el Convenio propuesto hiciera referencia a las disposiciones más específicas del Código.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

14. La Conferencia tal vez desee examinar este tema y la conveniencia de invitar al Director General a señalar a la OIT y a la Conferencia Internacional del Trabajo los peligros de la duplicación de instrumentos jurídicos en el sector de la distribución y utilización de plaguicidas, la necesidad de asegurar la compatibilidad de ambos conjuntos de instrumentos y, preferentemente, la restricción del ámbito de aplicación de los instrumentos de la OIT por lo que concierne a los plaguicidas a la producción y manipulación de éstos "hasta su salida de la planta".

ANEXO**BREVE ANALISIS COMPARATIVO DEL CONVENIO Y LA RECOMENDACION
PROPUESTOS POR LA OIT Y EL CODIGO DE LA FAO**1. - Generalidades

En el apartado 1 del Convenio propuesto se estipula que la Conferencia Internacional del Trabajo debería adoptar dos instrumentos internacionales relativos a la seguridad en la utilización de sustancias químicas en el trabajo.

La expresión "utilización de sustancias químicas en el trabajo" se define en el inciso 6(c), donde dice que debería incluir:

- "i) la producción de sustancias químicas;
- ii) la manipulación de sustancias químicas;
- iii) el almacenamiento de sustancias químicas;
- iv) el transporte de sustancias químicas;
- v) la eliminación y tratamiento de sustancias químicas;
- vi) la emisión de sustancias químicas como consecuencia de las actividades laborales;
- vii) el mantenimiento, la reparación y la limpieza de equipo y recipientes utilizados para las sustancias químicas."

Casi todos los aspectos de "la utilización de sustancias químicas en el trabajo" se aplican a plaguicidas comprendidos en el ámbito de aplicación del Código. Por consiguiente, ambos instrumentos se superponen considerablemente en las cuestiones principales.

2. - Etiquetado (inciso 10.1 del Convenio propuesto; apartados 32 y 33 de la Recomendación propuesta; Artículos 3.4.1 a 3.4.4; 4.1, 5.2.2.5, 8.1.3 y 10.2 del Código).

Las Orientaciones de la FAO a las que hace referencia el Código abordan los temas examinados por el Convenio y la Recomendación. El Código también menciona a otros aspectos importantes como el hecho de que las necesidades de cada lugar son diferentes y, por consiguiente, las etiquetas deben adecuarse a las condiciones específicas de cada mercado (Convenio propuesto, inciso 10.2.1; Código, Artículo 3.4.1). También se hace alusión a la labor de otras organizaciones internacionales como la OMS, la OACI y la IATA.

3. - Publicidad (inciso 33(2) de la Recomendación propuesta; Artículo 11 del Código).

La Recomendación estipula solamente lo siguiente:

"El material publicitario sobre sustancias químicas para ser utilizadas en el trabajo debería llamar la atención sobre los peligros que presentan",

el Código, empero, adopta normas muy estrictas respecto de las buenas prácticas comerciales, la inclusión de información correcta para los compradores, la adopción de varias medidas para la protección de los usuarios, los conocimientos técnicos del personal que interviene en la promoción de ventas, etc.

4. - Almacenamiento (apartado 37 de la Recomendación propuesta; Artículo 5.1.6, 5.3 y 10 del Código).

El Convenio propuesto y el Código (con inclusión de las Orientaciones de la FAO a que hace referencia el Código) son bastante similares. Este último, empero, es mucho más preciso cuando estipula una separación máxima entre los plaguicidas y otros productos (alimentos, medicamentos, etc.) (véase el Artículo 5.1.6).

5. - Eliminación (apartado 15 del Convenio propuesto; apartados 39 y 40 de la Recomendación propuesta; Artículo 10.3.1 del Código).

Aunque las Orientaciones de la FAO (a que hace referencia el Código) se limitan a la eliminación "en la explotación agrícola", tratan exhaustivamente la mayor parte de los puntos mencionados en el texto de la OIT, a saber: la selección del sitio de eliminación, la descontaminación de los recipientes utilizados para plaguicidas, los métodos de eliminación, etc.

6. - Información (punto 44 de la Recomendación propuesta; Artículo 9 del Código).

El punto 44 de la Recomendación propuesta estipula lo siguiente:

"Cuando las sustancias químicas peligrosas estén prohibidas o rigurosamente restringidas por leyes o reglamentos respecto de su uso en el trabajo en un país exportador, éste o el exportador individual debería comunicar este hecho y sus razones al importador y al país importador."

Cabe observar que el Artículo 9 del Código sobre este tema fue objeto de una Consulta Gubernamental en enero pasado y que el concepto de intercambio de información se ha transformado en el principio de "información y consentimiento previos" (PICP).

En la Consulta se propusieron varias enmiendas del Artículo 9 del Código. En su 95º período de sesiones, en junio de 1989, el Consejo de la FAO aprobó dichas enmiendas y éstas se someten a la aprobación de la Conferencia en el presente período de sesiones.

Si tales enmiendas se adoptan, los países participantes en la PICP aceptarán que ningún envío de un plaguicida prohibido o severamente limitado deberá proceder sin el acuerdo explícito de la autoridad nacional designada en el país importador después de que se haya suministrado a este país toda la información pertinente.

Aunque el texto del Convenio no es incompatible con las propuestas de enmienda del Artículo 9, inmediatamente puede apreciarse que, la versión nueva de dicho artículo, en caso de adoptarse, ofrecerá mucho más que un simple sistema de información.

Para los países que no participan en el PICP, seguirá vigente el sistema de intercambio de información.

El texto de las enmiendas propuestas figura en el documento de la Conferencia que lleva la signatura C/.....