



**01-TS
Punto 7
del orden del día**

Seguridad Química para el Desarrollo Sostenible

**IFCS/FORUM-V/01-TS
Original: inglés
15 de mayo de 2006**

FORUM V
**Quinta Reunión
del
Foro Intergubernamental sobre Seguridad
Química**

**Budapest, Hungría
25 - 29 de septiembre de 2006**

**Sesión plenaria abierta de información/debate del Foro V sobre los
instrumentos y enfoques para la aplicación del principio de precaución en el
marco de la seguridad química**

Preparado por: Comité Permanente del Foro

DOCUMENTO DE REFLEXIÓN

Hay necesidad de un debate abierto sobre los instrumentos y enfoques para la aplicación del principio de precaución en el marco de la seguridad química. Se ha organizado una sesión plenaria abierta de información/debate del Foro V con objeto de promover un diálogo abierto y el conocimiento acerca de la manera de aplicar en la práctica el principio de precaución con respecto a la seguridad química para proteger la salud y el medio ambiente y aplicar los objetivos identificados en las declaraciones y recomendaciones del IFCS y la Estrategia de política global del SAICM. Mediante una serie de ejemplos de casos prácticos, se examinarán los instrumentos y enfoques para la aplicación del principio de precaución a la adopción de decisiones relativas a la seguridad química, así como los aspectos comunes y las diferencias de dichos enfoques.

El presente documento de reflexión inicial contiene el fundamento, los objetivos y la organización de la reunión.

Antecedentes

A nivel nacional, el principio de precaución -o la adopción de medidas preventivas para afrontar riesgos inciertos- es un concepto bien conocido que aplican internamente numerosos países en distintos enfoques para la adopción de decisiones en el ámbito de la gestión de los productos químicos. Sin embargo, a nivel internacional el concepto de precaución (y su aplicación) ha llevado con frecuencia a la controversia desde su incorporación inicial en las Conferencias del Mar del Norte de finales de los años ochenta¹ y su inclusión mundial en la Declaración de Río de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992². Las controversias recientes en relación con la aplicación del Principio 15 de la Declaración de Río al enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional (SAICM)³ indican que, a pesar de la inclusión del principio de precaución en numerosos tratados y declaraciones y de los esfuerzos para caracterizar su aplicación, hay que seguir mejorando los conocimientos relativos a las diferencias existentes en la reglamentación de los productos químicos a nivel nacional y a la manera en que se adoptan las decisiones en condiciones de incertidumbre (manera de aplicar el principio de precaución). El concepto de precaución se incorpora con frecuencia de forma implícita a los procesos de adopción de decisiones, aunque no se mencione como tal. Es beneficioso para los gobiernos y otras partes interesadas trabajar en la consecución de un entendimiento de lo que representa el principio de precaución y su aplicación con mayor claridad y eficacia en el marco de las actividades de gestión de los productos químicos y los instrumentos y enfoques para ello. El examen de ejemplos de casos positivos puede ayudar a mejorar el conocimiento de las aplicaciones actuales del principio de precaución y las diferencias de enfoque en la adopción de decisiones en condiciones de incertidumbre.

Desde la Declaración de Río de 1992, varios países y foros han tratado de impartir orientaciones sobre los criterios que hay que tener en cuenta en la adopción de decisiones en condiciones de incertidumbre científica y sobre la aplicación del principio de precaución a la gestión de los productos químicos. Lo han hecho a través de una gran variedad de foros nacionales, regionales e internacionales, como la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible⁴, la Organización Mundial del Comercio, la OMS por medio de sus Conferencias Ministeriales Europeas sobre Salud y Medio Ambiente⁵, el PNUMA⁶, la Agencia Europea del Medio Ambiente⁷, la Comisión

¹ <http://www.dep.no/md/nsc/>

² <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>

³ Conferencia Internacional sobre Gestión de los Productos Químicos, Dubai, Emiratos Árabes Unidos, 4-6 de febrero de 2006; <http://www.chem.unep.ch/saicm>

Estrategia de política global (adoptada) -

IV. Objetivos

A. Reducción del riesgo

14. Los objetivos del Enfoque Estratégico relacionados con la reducción de los riesgos son:

e) Aplicar correctamente un criterio de precaución, teniendo en cuenta el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, tratando al mismo tiempo de conseguir que los productos químicos se utilicen o produzcan de manera que se reduzcan al mínimo los efectos adversos de importancia que puedan tener en la salud humana y el medio ambiente.

⁴ <http://www.johannesburgsummit.org/>

⁵ <http://www.euro.who.int/budapest2004>

⁶ Por ejemplo, mediante el Convenio sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes - <http://www.pops.int/>

⁷ http://reports.eea.europa.eu/environmental_issue_report_2001_22/en

Europea⁸ y los gobiernos del Canadá⁹, Austria¹⁰ y Suiza¹¹. En círculos académicos se han producido otros debates¹². Otras actividades, que no mencionan explícitamente el principio de precaución, se han concentrado en procesos prudentes de evaluación del riesgo para proteger a las poblaciones vulnerables y en esfuerzos para promover una química más segura¹³. Algunas de estas actividades han planteado cuestiones sobre la mejor manera de adoptar decisiones encaminadas a la protección de la salud y los ecosistemas en condiciones de incertidumbre, estimulando al mismo tiempo la innovación científica, tecnológica y normativa.

En el marco del Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química hay varias afirmaciones relativas a la aplicación del Principio 15 de la Declaración de Río, con inclusión de la Declaración de Bahía¹⁴ del Foro III, adoptada por aclamación, en la cual los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales de la industria, los grupos de interés público y los grupos preocupados por cuestiones científicas y laborales:

“Reafirmamos nuestro compromiso con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, incluidos los principios sobre desarrollo sostenible, creación de capacidad, acceso a la información y enfoque de precaución”.

Las Prioridades para la Acción más allá de 2000¹⁵ asociadas se adoptaron por unanimidad y dicen que:

“El control de los productos químicos y las iniciativas para el control de la contaminación deben ser integrados, y se debe aplicar el enfoque de precaución, como se indica en el Principio 15 de la Declaración de Río¹⁶. Debe considerarse toda la gama de opciones de reducción del riesgo, incluido el fomento, en particular, de la sustitución de los productos químicos más peligrosos por otros que lo sean menos o el empleo de procedimientos alternativos”.

En el Foro IV se avanzó sobre esta afirmación de la actuación en condiciones de incertidumbre con respecto a la protección de los niños frente a los riesgos químicos declarando que “los gobiernos y los sectores interesados deberán comprometerse a compartir información sobre las

⁸ http://europa.eu.int/comm/environment/docum/20001_en.htm

⁹ <http://www.pco->

[bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=publications&Sub=precaution&Doc=precaution_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=publications&Sub=precaution&Doc=precaution_e.htm)

¹⁰ En noviembre de 1999, el Ministerio Federal de Austria para la Ordenación de la Agricultura, la Silvicultura, el Medio Ambiente y el Agua acogió una conferencia internacional sobre “La función del principio de precaución en la política de los productos químicos”.

¹¹ Principio de precaución en Suiza y a nivel internacional, documento de síntesis del Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre el Principio de Precaución, agosto de 2003 (disponible en junio de 2006) http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/eng/fachgebiete/fg_internat/globales/entwicklung/index.html

¹² Por ejemplo, el NewS Project en Suecia- <http://www.infra.kth.se/fil/news/index.htm>

¹³ Véase, por ejemplo, la Oficina de Protección de la Salud Infantil del Organismo para la Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos - <http://yosemite.epa.gov/ochp/ochpweb.nsf/content/homepage.htm> y el Programa de Futuros Sostenibles para la formulación de nuevos productos químicos- <http://www.epa.gov/oppt/newchemicals/pubs/sustainablefutures.htm>

¹⁴ <http://www.who.int/ifcs/documents/forums/forum3/en/index.html>

¹⁵ <http://www.who.int/ifcs/documents/forums/forum3/en/index.html>

¹⁶ Algunos países prefirieron el término «considerar», pero la mayor parte de los participantes adoptaron el término «aplicar».

opciones de acción eficaces para proteger a los niños frente a amenazas químicas conocidas y frente a riesgos químicos en los que existe cierto grado de incertidumbre". La OMS celebró recientemente un taller para examinar la manera de aplicar esta recomendación.

Si bien muchos foros, incluido el IFCS, confirman el principio de precaución y/o actuación en caso de incertidumbre y han expresado un compromiso al respecto, los debates acerca de la manera de aplicar el principio de precaución pueden verse excesivamente afectados por consideraciones jurídicas, comerciales (incluidas las preocupaciones sobre los obstáculos al comercio) y otras de política general que puedan dificultar el intercambio de instrumentos y enfoques concretos para la protección de la salud y el medio ambiente en condiciones de incertidumbre, es decir, sobre la manera de aplicar el principio de precaución en la práctica. Además, muchos países (en desarrollo y desarrollados) han señalado la falta de claridad en cuanto a las preocupaciones planteadas por algunos países con respecto a la manera de aplicar el principio de precaución en casos particulares. Así pues, se necesita un debate abierto sobre la manera en que los países y otros agentes abordan la adopción de decisiones en condiciones de incertidumbre para proteger la salud y los ecosistemas -en otras palabras, la manera de aplicar en la práctica de forma implícita o explícita el principio de precaución- y los instrumentos y enfoques necesarios. Un debate abierto de este tipo y el intercambio de experiencias y enfoques pueden mejorar las actividades de gestión de los productos químicos a todos los niveles.

Sesión plenaria abierta de información/debate en el Foro V

Si partimos de la idea de que el principio de precaución se puede utilizar como instrumento para promover decisiones relativas a la protección de la salud y los ecosistemas, podemos comenzar a examinar los elementos de los enfoques para abordar riesgos químicos inciertos. Esta percepción del principio de precaución con miras al futuro y con una orientación a las soluciones está en consonancia con sus raíces históricas en el "Vorsorgeprinzip" alemán, las políticas y decisiones judiciales en muchas partes del mundo, los debates internacionales y regionales¹⁷, así como gran parte de la investigación y las publicaciones recientes sobre la aplicación del principio de precaución a través del proceso de adopción de decisiones.

La sesión plenaria de información/debate del Foro V aprovechará las recientes declaraciones, ejemplos y conversaciones para adelantar en los debates con frecuencia estancados sobre el principio de precaución, evitando deliberaciones sobre su formulación, para concentrarse en su lugar en el intercambio de ejemplos de casos sobre la manera en que los países y otras partes interesadas aplican el principio de precaución a distintas actividades de gestión de los productos químicos.

Metas/objetivos

¹⁷ Por ejemplo, en la Cuarta Conferencia Ministerial Europea sobre Medio Ambiente y Salud de la OMS celebrada en 2004 (que reunió a los ministros de salud y medio ambiente de los 52 países de Europa oriental y occidental), fue importante el debate y el apoyo de los delegados a un planteamiento más pragmático sobre la manera de aplicar el principio de precaución para proteger la salud de los niños frente a riesgos medioambientales inciertos, con inclusión de la manera de abordar las cuestiones relativas a los beneficios y los costos de las medidas de precaución. En la Declaración Ministerial se señaló la importancia de dar pequeños pasos, como la mejora y la ampliación de la gama de instrumentos científicos, la mayor transparencia y participación en la adopción de decisiones y la elaboración y aplicación de sistemas de producción más inocuos y limpios.

El debate no tiene por objeto determinar la manera en que los países deben interpretar o aplicar el principio de precaución, sino más bien comprender las experiencias de su aplicación a la seguridad de los productos químicos e identificar instrumentos y enfoques que puedan resultar útiles y aplicables para los encargados de la adopción de decisiones de todos los países a efectos de lograr decisiones más protectoras de la salud y los ecosistemas con respecto a la gestión de los productos químicos. Esto puede permitir un debate más abierto y fructífero, capaz de proporcionar asesoramiento práctico y aportaciones para avanzar en los esfuerzos relativos a la seguridad de los productos químicos, sobre todo a nivel nacional. En la utilización del principio de precaución se reconoce que hay enfoques diferentes a la hora de adoptar decisiones en condiciones de incertidumbre.

Los objetivos de la sesión plenaria abierta de debate son los siguientes:

1. Avanzar en el diálogo abierto y la comprensión de la manera de aplicar en la práctica el principio de precaución con respecto a la seguridad de los productos químicos para proteger la salud y el medio ambiente y en la aplicación de las metas identificadas en las declaraciones y recomendaciones del IFCS y la Estrategia de política global del SAICM.

En este contexto, un diálogo abierto proporcionará la oportunidad de aumentar el conocimiento del fundamento de la aplicación del principio de precaución y la base de las preocupaciones expresadas por algunos países con respecto a los debates sobre cuestiones relativas a dicho principio en los foros intergubernamentales.

2. Examinar instrumentos y enfoques prácticos para la aplicación del principio de precaución a la adopción de decisiones relativas a la seguridad de los productos químicos.

A este respecto, ¿cuáles son algunos de los elementos y la serie de instrumentos para la aplicación del principio de precaución a la adopción de decisiones en el marco de la seguridad química? En un examen de este tipo se incluiría la distinta capacidad científica y normativa de los países, así como los tipos de preocupaciones en materia de seguridad química que afrontan.

3. Examinar la experiencia práctica de determinados países y otras partes interesadas con respecto a la aplicación del principio de precaución a las actividades de gestión de los productos químicos, con el objetivo de compartir y mejorar las enseñanzas aprendidas, tanto positivas como negativas.
4. Conocer mejor los aspectos comunes y las diferencias de los instrumentos y enfoques para la aplicación del principio de precaución a la seguridad química y examinar los beneficios, los obstáculos, las necesidades y las oportunidades, a fin de contribuir a mejorar la gestión de los productos químicos en una serie de niveles, así como la posibilidad de nuevos pasos para lograr este objetivo.

Esto permitirá reflexionar sobre los obstáculos, así como sobre los instrumentos y enfoques necesarios para facilitar la incorporación apropiada del principio de precaución a la adopción de decisiones. Brindará asimismo la oportunidad de exponer los instrumentos y apoyos que se podrían utilizar en los países para aplicar de manera adecuada el principio de precaución en la adopción de decisiones relativas a la gestión de los productos químicos. Dada la escasa duración de la sesión, también servirá para

contribuir a perfilar los próximos pasos, que pueden consistir en esbozar los posibles instrumentos y enfoques necesarios para ayudar a los países en la aplicación del principio de precaución a la seguridad de los productos químicos y en los debates sobre las interpretaciones comunes y las diferencias.

Estructura de la sesión plenaria

En las tres horas de la sesión plenaria del Foro V se presentarán seis comunicaciones cortas, de 12-15 minutos, y el resto del tiempo se dedicará a un debate con un moderador.

En las comunicaciones se analizarán distintos aspectos de la aplicación del principio de precaución por los países y las partes interesadas a las distintas actividades relativas a la gestión de los productos químicos. No se intentará definir o volver a definir el principio de precaución ni cuándo se debe aplicar o no. Más que declaraciones de políticas, las comunicaciones proporcionarán un examen claro de los instrumentos y las enseñanzas aprendidas a partir de la aplicación del principio de precaución (es decir, no limitándose a una nueva exposición de las políticas). Las comunicaciones se elegirán de manera que sean representativas de diversas iniciativas de partes interesadas y regionales; sin embargo, serán criterios importantes para la selección la aportación de buenos ejemplos interesantes de enseñanzas aprendidas, con inclusión de los obstáculos y las oportunidades y su aplicabilidad más amplia, así como la función de información para la adopción de decisiones de los gobiernos, la comprensión y el aprendizaje. Se formularán criterios y orientaciones para estos ejemplos de casos con el fin de garantizar que las comunicaciones proporcionen aportaciones de una importancia fundamental para el debate.

Las comunicaciones incluirán:

- Una exposición inicial para presentar un panorama general de los antecedentes y las cuestiones que rodean la aplicación del principio de precaución a las actividades de gestión de los productos químicos. Se presentarán asimismo los instrumentos internacionales actuales (tanto voluntarios como jurídicamente vinculantes) para la aplicación del principio de precaución en el marco de la seguridad de los productos químicos y una perspectiva global de su aplicación interna en los países en el contexto de la adopción de decisiones en condiciones de incertidumbre. También se resumirá la información básica recopilada en la preparación de la sesión.
- Comunicaciones de los gobiernos sobre las actividades para aplicar el principio de precaución a la gestión de los productos químicos; se incluirán tanto países desarrollados como en desarrollo, a fin de reflejar diversas regiones y cuestiones.
- Una comunicación procedente de una actividad industrial innovadora para aplicar enfoques de precaución a la gestión sostenible de los productos químicos.
- Una comunicación procedente de una ONG de interés público innovadora para aplicar el principio de precaución a las actividades relativas a la seguridad de los productos químicos.

Después de estas comunicaciones se celebrará un debate dirigido con los delegados, con el objetivo de identificar algunos aspectos comunes fundamentales y las diferencias en los enfoques y establecer los próximos pasos prácticos para el futuro. Es importante señalar que este debate con los delegados debe ser interactivo, que se deben evitar las declaraciones de carácter general y que el objetivo es conseguir un mejor entendimiento de las distintas opciones, los aspectos comunes y las diferencias.

El debate se organizará en torno a una serie de cuestiones, en particular las siguientes:

1. ¿Cuáles son algunos de los instrumentos y enfoques fundamentales que utilizan los países al aplicar el principio de precaución en el contexto de la seguridad de los productos químicos? ¿Cuáles son hasta el momento las enseñanzas más importantes que se han extraído de los esfuerzos por aplicar el principio de precaución a las decisiones relativas a la gestión de los productos químicos en condiciones de incertidumbre (con resultados tanto positivos como negativos)?
2. ¿Cuáles son algunas de las semejanzas y diferencias en los instrumentos y enfoques que han utilizado los países y otras partes interesadas para aplicar el principio de precaución en el contexto de la gestión de los productos químicos?
3. ¿Cuáles son algunos de los obstáculos y las necesidades de los países a la hora de aplicar de manera más efectiva el principio de precaución a la mejora de la adopción de decisiones en el ámbito de la gestión de los productos químicos en una serie de niveles? ¿Qué tipos de ayuda se necesitan para superar los obstáculos?
4. ¿Cuáles son algunas de las preocupaciones e intereses en relación con la aplicación del principio de precaución en el contexto de la seguridad de los productos químicos y cómo se pueden abordar mejor?

Con antelación al Foro V se proporcionará a los delegados un documento de información de antecedentes para garantizar una reflexión adecuada en los distintos países antes del comienzo del Foro V y un debate profundo durante su celebración. En dicho documento se resumirá la información recogida sobre la manera en que los países aplican a nivel interno el principio de precaución a la gestión de los productos químicos, con inclusión de:

- Una recopilación de información estructurada solicitada a los gobiernos para dar ejemplos de instrumentos y marcos sobre la manera en que han aplicado el principio de precaución en el contexto de las actividades nacionales relativas a la seguridad de los productos químicos.
- Entrevistas con determinados miembros activos del IFCS sobre la interpretación de las diferencias en la manera de aplicar el principio de precaución y algunas de las controversias al respecto; la manera de aplicar el principio de precaución a la gestión de los productos químicos, con inclusión de los instrumentos y enfoques y los tipos de instrumentos y procesos que respaldarían una adopción de decisiones preventiva en el contexto de la gestión de los productos químicos.