



Convenio sobre la Diversidad Biológica

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/9
24 de julio de 2012

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

CONFERENCIA DE LAS PARTES QUE ACTÚA COMO REUNIÓN DE LAS PARTES EN EL PROTOCOLO SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA

Sexta reunión

Hyderabad, India, 1 a 5 de octubre de 2012

Tema 10 del programa provisional*

ANÁLISIS DE INFORMACIÓN SOBRE NORMAS PERTINENTES DE MANIPULACIÓN, TRANSPORTE, ENVASADO E IDENTIFICACIÓN DE ORGANISMOS VIVOS MODIFICADOS

Nota del Secretario Ejecutivo

I. INTRODUCCIÓN

1. En el párrafo 3 del artículo 18 del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología se estipula que la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo examinará la necesidad de elaborar normas, y modalidades para ello, en relación con las prácticas de identificación, manipulación, envasado y transporte en consulta con otros órganos internacionales pertinentes.

2. En su quinta reunión, en el párrafo 1 d) de la decisión BS-V/9, las Partes pidieron al Secretario Ejecutivo que encargue la realización la realización de un estudio para analizar la información sobre las normas, métodos y orientaciones existentes y pertinentes a la manipulación, transporte, envasado e identificación de organismos vivos modificados y ponga el estudio resultante a disposición para que lo examine la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo. La decisión especifica que el estudio debería abordar en particular:

- a) Posibles lagunas en las normas, orientaciones y métodos existentes;
- b) Modos de facilitar la cooperación con organizaciones pertinentes;
- c) Directrices sobre el uso de las reglamentaciones y normas internacionales existentes; y
- d) Possible necesidad de elaborar normas para la manipulación, transporte, envasado e identificación de organismos vivos modificados.

3. Por consiguiente, el Secretario Ejecutivo encargó a un consultor que llevara a cabo la labor solicitada. El informe completo está disponible en un documento informativo,

* UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/1.

/...

UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/INF/24. En la sección II a continuación se presenta un resumen del informe. En la sección III se incluyen los elementos propuestos para un proyecto de decisión.

II. RESUMEN DEL INFORME DE ANÁLISIS DE INFORMACIÓN SOBRE NORMAS PERTINENTES DE MANIPULACIÓN, TRANSPORTE, ENVASADO E IDENTIFICACIÓN DE ORGANISMOS VIVOS MODIFICADOS

4. Casi 10 años después de la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena, las Partes continúan negociando la aplicación del párrafo 3 del artículo 18 del Protocolo. Las posturas nacionales específicas revelan diferentes paradigmas respecto de la relación entre medio ambiente y comercio. Estos diferentes paradigmas se reflejan en la reglamentación internacional fragmentada¹ respecto de los organismos vivos modificados (OVM); no obstante, esta fragmentación, si bien no resulta “peligrosa” desde una perspectiva cuantitativa, es compleja desde una perspectiva cualitativa. A veces, los regímenes internacionales representan conceptos diversos y opuestos entre sí.

5. Esta realidad plantea actualmente un problema que puede sintetizarse como sigue: ¿son las normas coherentes entre sí y, si no lo son, de qué manera se podrían armonizar las normas, la orientación y los métodos internacionales fragmentados en relación con la manipulación, el transporte, el envasado y la identificación de los OVM?

6. El objetivo general del informe, por ende, es analizar y describir modos y medios para lograr la armonización de las normas, la orientación y los métodos en relación con la manipulación, el transporte, el envasado y la identificación de los OVM. Desde el punto de vista metodológico, el informe se divide en dos esferas de análisis: movimientos transfronterizos de OVM (logística del comercio) y etiquetado de OVM para el consumo (comercialización); también distingue entre dos categorías de cuestiones: lagunas jurídicas e incoherencias jurídicas.

1. Análisis de normas internacionales: identificación de compatibilidades, lagunas jurídicas e incoherencias jurídicas

1.1 *Movimientos transfronterizos de OVM (logística del comercio)*

7. En primer lugar, respecto de los movimientos transfronterizos de OVM (logística del comercio), puede afirmarse que las normas, la orientación y los métodos internacionales respecto de los usos comerciales del transporte marítimo son compatibles a nivel mundial². Los conocimientos de embarque descritos para todos estos instrumentos deben incluir la siguiente información en relación con las mercancías: a) descripción de las mercancías, b) marcas principales necesarias para la identificación de las mercancías, c) el número de bultos o de piezas, d) la cantidad de mercancías, e) el peso de las mercancías, y f) una declaración acerca del estado o la condición aparente de las mercancías. Sin embargo, podría existir una laguna en las Reglas de La Haya y sus enmiendas, dado que no han incluido

¹ Véanse la Comisión del Codex Alimentarius (Codex), la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), las Recomendaciones de las Naciones relativas al transporte de mercancías peligrosas – Reglamentación Modelo, el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT-ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC), y el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología.

² Véanse el Convenio Internacional sobre la unificación de ciertas reglas en materia de conocimientos (La Haya 1924 y sus enmiendas: las Reglas de La Haya-Visby, 1968, y el Protocolo de Bruselas, 1979), el Convenio de las Naciones Unidas sobre el contrato de transporte internacional de mercancías total o parcialmente marítimo (Reglas de Rotterdam, 2008) y la Recomendación N° 1 del CEFAC-ONU (1973).

la “descripción de las mercancías”. No obstante, esta laguna podría resolverse fácilmente por medio de la interpretación jurídica, dado que el Artículo III.3 de las Reglas de La Haya-Visby indica que la información del conocimiento de embarque incluye los puntos b), c), d), e) y f) “entre otras cosas”, de lo que puede inferirse que esta lista es solamente una lista indicativa. En este mismo sentido, el uso final de un OVM (uso confinado, introducción deliberada en el medio ambiente, o como alimento humano o animal o para procesamiento) puede incluirse en el conocimiento. Esta inclusión se puede justificar de dos maneras: en primer lugar, por medio de su interpretación sistémica (véase *supra*); en segundo lugar, también puede recurrirse a la interpretación basada en la evolución. El término *identificación*³ puede interpretarse con un sentido evolutivo, dado que desde 1924 la comunidad internacional ha elaborado diversas reglas internacionales respecto de la identificación de mercancías⁴, lo que demuestra un interés persistente en identificar de manera más amplia los OVM. En consecuencia, una solución eficaz podría ser incluir una nueva casilla para el “Uso final del OVM” en el conocimiento de embarque.

8. Con respecto de la *identificación de los OVM* durante el movimiento transfronterizo, es importante señalar que las normas internacionales existentes⁵ deberían poder identificar, en forma general, particular y específica, todas las características de las plantas vivas modificadas durante los movimientos transfronterizos. No obstante, debe recordarse que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) no ha elaborado un identificador único para otros tipos de organismos modificados genéticamente, tales como microorganismos o animales. En esos casos, podrían utilizarse únicamente la posición arancelaria definida por la Organización Mundial de Aduanas y las Recomendaciones de las Naciones relativas al transporte de mercancías peligrosas – Reglamentación Modelo. Toda esta información se podría incluir en los documentos de transporte a fin de que puedan informarse con claridad los movimientos transfronterizos.

9. Con respecto al *envasado de los OVM* durante el movimiento transfronterizo, el cargador tiene la obligación de embalar todas las mercancías del modo apropiado, tomando en cuenta su naturaleza; en este caso, los OVM⁶. Específicamente, las Recomendaciones de las Naciones relativas al transporte de mercancías peligrosas – Reglamentación Modelo afirman que si un OVM se clasifica como tóxico o infeccioso, se lo debe embalar/envasar conforme a las Instrucciones N° P620 o P650; si un OVM se clasifica como “sustancias y objetos peligrosos varios incluidas las sustancias peligrosas para el medio ambiente”, se lo debe embalar/envasar conforme a la Instrucción N° P904.

10. Respecto del *transporte de OVM* durante el movimiento transfronterizo, la obligación del cargador de informar al transportador acerca de la peligrosidad de las mercancías se fundamenta en el principio de que esta característica determina las responsabilidades del transportador respecto de las mercancías transportadas⁷.

11. Por lo tanto, puede inferirse que las normas existentes deberían poder regular las condiciones de manipulación, transporte, envasado e identificación de los OVM. No obstante, más allá de la concordancia general entre estas normas internacionales, también existen algunas lagunas relacionadas con la logística del comercio de OVM.

³ Véase la frase “Las marcas principales necesarias para la identificación de las mercancías” incluida en el Artículo III.3 de las Reglas de La Haya.

⁴ Tales como la posición arancelaria de la OMA y el “identificador único” de la OCDE para las plantas transgénicas.

⁵ Véanse la posición arancelaria definida por la OMA, el “Identificador único para las plantas transgénicas” desarrollado por la OCDE en 2002 (revisado en 2006) y sugerido por la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (COP-MOP) (párr. 1 sección C, decisión BS-I/6, COP-MOP 1) y los códigos de las Recomendaciones de las Naciones relativas al transporte de mercancías peligrosas – Reglamentación Modelo.

⁶ El Artículo 3.5 de las Reglas de La Haya se podría interpretar en conjunto con sus Artículos 4.2 (n) y 4.3.

⁷ Véanse el Artículo 6 de las Reglas de La Haya y el Artículo 32 de las Reglas de Rotterdam.

1.2 Etiquetado de OVM para el consumo (comercialización)

12. En segundo lugar, respecto del etiquetado de los OVM para el consumo (comercialización), puede afirmarse que este tema está vinculado con diferentes regímenes internacionales⁸. En esta esfera puede haber mayor campo para el debate acerca de la índole de la “precaución”, dado que muchas normas del Protocolo de Cartagena se basan en el concepto de “(principio de) precaución” o están vinculadas con este. No obstante, no existe un acuerdo internacional acerca de la índole del término “precautorio” o “de precaución” en el presente contexto, y esta situación presenta una importante incoherencia jurídica entre las normas internacionales, aun cuando el Protocolo de Cartagena requiere el apoyo mutuo entre los acuerdos relativos al comercio (tales como los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio) y los acuerdos relativos al medio ambiente.

2. Soluciones para las lagunas jurídicas y las incoherencias jurídicas

2.1 Soluciones para casos de logística del comercio de OVM

13. En los casos relacionados con los movimientos transfronterizos de OVM (logística del comercio) se requieren diversas medidas de fondo:

- a) Adopción de una nueva norma sobre identificadores únicos para microorganismos y animales;
- b) Ratificación de los tratados internacionales en los que se incluyen normas internacionales;
- c) Tomando en cuenta que el proceso de ratificación de las Reglas de Rotterdam es muy lento, resultaría por lo tanto más adecuado continuar trabajando sobre los acuerdos existentes, tales como las Reglas de La Haya, y su posible adaptación por medio de la interpretación jurídica;
- d) Respecto de la falta de comunicación acerca de las normas válidas aplicables en cada país y acerca de la información técnica y científica gestionada por todas las organizaciones internacionales analizadas, resultaría interesante formalizar, por conducto de un acuerdo administrativo entre secretarías, la transformación del Portal internacional sobre la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en un proyecto interinstitucional. Este portal unificado podría actuar como un sitio virtual donde almacenar toda la información vinculada con los OVM y los OGM;
- e) La Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica puede analizar, por conducto de acuerdos administrativos interinstitucionales, la posibilidad de fortalecer la cooperación internacional, mediante lo siguiente:
 - i) Proponer la creación, en el marco de la Organización Mundial de Aduanas, de una nueva posición arancelaria para los OVM y sus diferentes usos (para uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento [AHAP], uso confinado, introducción deliberada en el medio ambiente);
 - ii) Compartir el Portal internacional sobre la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal con la Organización de las Naciones Unidas para la

⁸ Véanse el Protocolo de Cartagena, los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio y la Comisión del Codex Alimentarius.

Alimentación y la Agricultura con miras a almacenar toda la información disponible en un sitio web;

- iii) Asesorar al Comité de Expertos en Transporte de Mercancías Peligrosas de las Naciones Unidas acerca de los riesgos de los OVM y, posteriormente, proponer algunas adaptaciones a la Reglamentación Modelo de las Naciones Unidas.

2.2 Solución para casos de comercialización de OVM

14. En los casos relacionados con el etiquetado de OVM para el consumo (comercialización) se requieren medidas de procedimiento.

15. El principal problema identificado es el posible conflicto normativo entre el Protocolo de Cartagena y los acuerdos relativos al comercio, específicamente en cuanto al etiquetado de los OVM relacionado con la aplicación del “principio de precaución” y las obligaciones sanitarias y fitosanitarias relacionadas con el rechazo de parte del Órgano de Apelación de la “precaución” como un principio o norma consuetudinaria internacional general.

16. Técnicamente, si se interpreta el término “testimonios científicos insuficientes”⁹ desde un punto de vista centrado en la evolución, tomando en cuenta los intereses actuales de la comunidad internacional reflejados en instrumentos internacionales tales como el Protocolo de Cartagena, pareciera que el concepto de precaución está pasando de ser un concepto rígido a un concepto intermedio.

17. Esta nueva interpretación amplía los márgenes de consideración política, aunque no excluye la obligación internacional de llevar a cabo una evaluación del riesgo nueva y completa en la que se basarán todas las medidas sanitarias de restricción del comercio. En consecuencia, esta incoherencia puede resolverse por medio de una interpretación centrada en la evolución, pero tal mecanismo requiere cooperación interinstitucional. Tomando en cuenta que ninguna parte ha utilizado el procedimiento para resolver posibles casos, los fines del Protocolo de Cartagena aun carecen de una infraestructura de jurisprudencia internacional; por ende, sería también aconsejable que los Estados utilicen de manera más frecuente los procedimientos y mecanismos estipulados en el Protocolo de Cartagena como un mecanismo para estimular su propia jurisprudencia a fin de poder influir, al mismo tiempo, en los regímenes internacionales.

3. Conclusiones y recomendaciones

18. La esfera de las normas, la orientación y los métodos internacionales para la manipulación, el transporte, el envasado y la identificación de los OVM se caracteriza por la fragmentación de las reglamentaciones internacionales pertinentes. Esto sugiere que resultaría óptimo diseñar, en el marco del Protocolo de Cartagena, una nueva norma internacional que unifique las mejores y más completas normas internacionales para alcanzar los fines del Protocolo de Cartagena. Sin embargo, después de más de 10 años sin haber logrado prácticamente ningún progreso en este terreno, podría decirse que la recomendación de elaborar una nueva norma sería, como mínimo, ingenua.

19. Por este motivo, tras realizar un amplio y profundo estudio jurídico en la esfera de la manipulación, el transporte, el envasado y la identificación de organismos vivos modificados, el informe llega a la conclusión de que las normas, la orientación y los métodos internacionales existentes resultan suficientes para lograr los fines del Protocolo de Cartagena. Por medio de la adopción de una combinación de estos mecanismos e instrumentos, los movimientos transfronterizos de OVM estarán informados y resultarán seguros. Los Estados deberían continuar trabajando para fomentar una práctica

⁹ Véase el párrafo 7 del Artículo 5 del Acuerdo MFS.

internacional con miras a que se reconozca el principio de precaución como un principio o norma consuetudinaria internacional general. Este proceso es siempre lento, pero es el procedimiento correcto para cambiar la estructura del derecho internacional.

20. Por lo tanto, el informe recomienda las siguientes medidas:

- a) Alentar a los Estados a continuar utilizando el modelo de factura comercial del Protocolo de Cartagena o incluir en el “conocimiento de embarque” tradicional los códigos y las recomendaciones elaborados por la Organización Mundial de Aduanas, las Recomendaciones de las Naciones relativas al transporte de mercancías peligrosas – Reglamentación Modelo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos;
- b) Alentar a los Estados miembros de la OCDE a elaborar una nueva norma para un identificador único para los microorganismos y animales;
- c) Proponer y apoyar el reconocimiento del Protocolo de Cartagena como una nueva norma internacional pertinente, en el marco del Acuerdo MFS (Artículo 12, párrafo 4, segunda oración, del Acuerdo MFS, y párrafo 3 d) del Anexo A del Acuerdo MFS);
- d) Alentar a los Estados a inscribir las normas del Protocolo de Cartagena en la lista de las normas, directrices o recomendaciones internacionales del Acuerdo MFS aplicadas por los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (Artículo 12, párrafo 4, tercera oración, del Acuerdo MFS);
- e) Promover que se reconozca a la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica la condición de observador en el Comité MFS (WT/L/161 y su Anexo 3);
- f) Proponer la creación, en el marco de la Organización Mundial de Aduanas, de una nueva “posición arancelaria” para los OVM y sus diferentes usos (AHAP, uso confinado, introducción deliberada en el medio ambiente);
- g) Compartir el Portal internacional sobre la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal con la FAO con miras a almacenar toda la información disponible en un sitio web;
- h) Ofrecer asesoramiento al Comité de Expertos en Transporte de Mercancías Peligrosas de las Naciones Unidas acerca de los riesgos de los OVM y, posteriormente, proponer algunas adaptaciones a la Reglamentación Modelo de las Naciones Unidas a fin de satisfacer las necesidades de los OVM y los fines del Protocolo de Cartagena;
- i) Alentar a los Estados a utilizar más frecuentemente los procedimientos y mecanismos de cumplimiento estipulados en el Protocolo de Cartagena para hacer cumplir los requisitos del Protocolo en cuanto a manipulación, transporte, envasado e identificación de organismos vivos modificados y crear jurisprudencia específica acerca de los fines de Protocolo de Cartagena;
- j) Alentar a los Estados a transferir tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo y menos adelantados con miras a mejorar las capacidades de segregación y trazabilidad de los OVM, y como un mecanismo para facilitar la identificación de los OVM;
- k) Alentar a los Estados a crear programas de educación de los consumidores a fin de ampliar los conocimientos generales acerca de los OVM, como un mecanismo para facilitar la aplicación y el reconocimiento internacional del etiquetado de los OVM.

III. ELEMENTOS SUGERIDOS PARA UN PROYECTO DE DECISIÓN

21. Basándose en el análisis anteriormente presentado, la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo pudiera:

a) Instar a las Partes e invitar a otros gobiernos a continuar requiriendo que la información para la identificación de los organismos vivos modificados que se especifica en el párrafo 2 del artículo 18 y en las decisiones pertinentes se incorpore en la documentación que acompaña su movimiento transfronterizo, tales como el conocimiento de embarque o la factura comercial, dándose consideración a las plantillas anexadas a la decisión BS-I/6;

b) Alentar a las Partes y otros gobiernos a continuar requiriendo el uso de las Recomendaciones de las Naciones relativas al transporte de mercancías peligrosas – Reglamentación Modelo y el sistema de identificación exclusiva de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para las plantas transgénicas en la aplicación de los requisitos de documentación e identificación estipulados en el párrafo 2 del artículo 18;

c) Alentar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos a redoblar esfuerzos para desarrollar sistemas de identificación exclusiva para los microorganismos y animales modificados vivos, conforme al párrafo 3 de la sección C del anexo de la decisión BS-I/6;

d) Pedir a las Partes que apoyen e invitar a otros gobiernos a apoyar, en las regiones del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio, la solicitud de la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica de la condición del observador en el Comité;

e) Pedir al Secretario Ejecutivo que:

i) Elabore una propuesta para añadir nuevos códigos para los organismos vivos modificados y sus diferentes usos previstos (uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento, uso confinado, o introducción deliberada en el medio ambiente) para su inclusión en la siguiente revisión del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías de la Organización Mundial de Comercio;

ii) Continúe colaborando con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura acerca del Portal internacional sobre la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal;

f) Decidir que, en el caso de que se determinara que cualesquiera organismos vivos modificados o rasgos específicos de organismos vivos modificados tienen efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica conforme al párrafo 5 del artículo 16 del Protocolo, la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo podrá elaborar asesoramiento para el Comité de Expertos en Transporte de Mercancías Peligrosas de las Naciones Unidas acerca de los riesgos de los OVM y proponer adaptaciones apropiadas a las Recomendaciones de las Naciones relativas al transporte de mercancías peligrosas – Reglamentación Modelo;

g) Alentar a las Partes a utilizar, según proceda, los procedimientos y mecanismos sobre cumplimiento estipulados en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología para promover el cumplimiento de los requisitos del Protocolo en cuanto a manipulación, transporte, envasado e identificación de organismos vivos modificados;

h) Alentar a las Partes y otros gobiernos a:

- i) Apoyar el reconocimiento de las normas del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología en la lista de normas, directrices o recomendaciones internacionales aplicadas por los Miembros de la Organización Mundial del Comercio conforme al Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias;
 - ii) Transferir tecnología a los países en desarrollo con miras a crear capacidad para la identificación de los organismos vivos modificados;
 - iii) Aplicar el programa de trabajo sobre concienciación, educación y participación del público respecto de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados adoptado en la decisión BS-V/13 a fin de ampliar los conocimientos generales sobre los organismos vivos modificados y los requisitos para su manipulación, transporte, envasado e identificación.
-