



ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL
SOBRE LA REVISIÓN DEL REGLAMENTO
SANITARIO INTERNACIONAL
Punto 3 del orden del día provisional

A/IHR/IGWG/INF.DOC./1
30 de septiembre de 2004

Revisión y aprobación de propuestas de enmienda del Reglamento Sanitario Internacional: relaciones con otros instrumentos internacionales

1. Varios Estados Miembros, en sus observaciones escritas¹ o durante consultas regionales, han planteado la cuestión de las interacciones y conflictos posibles entre el proyecto de Reglamento Sanitario Internacional revisado² y otros instrumentos jurídicos internacionales. Se ha solicitado una lista de dichos instrumentos y aclaraciones sobre áreas específicas de superposición. Se expresó la preocupación de que, si se ampliaba el alcance y se modificaba el enfoque, el nuevo Reglamento pasaría a tener una relación más directa que en el pasado con otros regímenes jurídicos internacionales.
2. En respuesta a estas peticiones e inquietudes, la Secretaría ha encargado una revisión y ha recibido contribuciones y recomendaciones de fuentes académicas. Además, varios Estados Miembros formularon observaciones específicas sobre posibles conflictos entre el proyecto de Reglamento revisado y otros instrumentos y regímenes jurídicos internacionales.
3. Sobre la base de las aportaciones indicadas en el párrafo anterior, en el presente documento se resume la siguiente información:
 - a) consideraciones generales sobre el problema de los conflictos entre normas del derecho internacional;
 - b) conclusiones principales sobre la posible superposición entre el proyecto de Reglamento revisado e instrumentos internacionales seleccionados, organizados por materias con inclusión de una lista de los instrumentos examinados;³
 - c) modificaciones (en negrita para facilitar la consulta) introducidas en el proyecto de Reglamento revisado⁴ («proyecto de revisión») con objeto de corregir los casos identificados de conflicto con otros instrumentos internacionales.

¹ Disponibles en el sitio web de la OMS en: <http://www.who.int/csr/ihr/revisionprocess/comments/en/>.

² Documento IGWG/IHR/Working paper/12.2003, en adelante «documento de trabajo de enero de 2004».

³ En vista de las limitaciones de tiempo y recursos disponibles, el presente documento se limita a los principales acuerdos mundiales.

⁴ Anexo al documento A/IHR/IGWG/3.

CONFLICTOS ENTRE NORMAS DEL DERECHO INTERNACIONAL

4. Aunque no hay una definición generalmente aceptada de «conflicto» entre normas del derecho internacional, para los fines del presente documento un conflicto se define como la existencia de dos normas contradictorias, o una situación en la cual la aplicación de una norma elimina la posibilidad de aplicar otra norma. Esta definición tiene dos consecuencias importantes. En primer lugar, puede haber un conflicto entre una obligación fijada por una norma y un derecho otorgado por otra norma, y no sólo entre dos obligaciones. En segundo lugar, no toda superposición entre normas del derecho internacional es conflictiva. También puede ser «repetitiva», en el sentido de que la aplicación de la primera norma produce una acción idéntica o equivalente a la aplicación de la segunda; o puede dar lugar a «sinergias», en el sentido de que la aplicación de la primera norma genera una acción diferente o diferenciada de la aplicación de la segunda norma, pero ambas tienen los mismos fines específicos.

5. El artículo 30 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, reglamenta la aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia sobre la base de las disposiciones específicas de dichos tratados o, por defecto, de la prevalencia del tratado posterior respecto del anterior en caso de conflicto (la denominada norma *lex posterior*). Otro criterio generalmente reconocido en la práctica relacionada con tratados internacionales es el de la prevalencia de una norma especial respecto de otra general (la denominada norma *lex specialis*). Es más, entre los elementos que se deben tener en cuenta en la interpretación de un tratado, el artículo 31.3(c) de la Convención de Viena incluye «toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes». Habida cuenta de la reciente proliferación de tratados mundiales sobre materias que abarcan muchas esferas de las relaciones internacionales (por ejemplo comercio y medio ambiente), a continuación enumeramos dos principios de la redacción e interpretación de tratados que se han adoptado ampliamente en la práctica y que son pertinentes para el Reglamento Sanitario Internacional: 1) el principio de apoyo recíproco entre tratados y la consiguiente presunción de inexistencia de conflictos. En otras palabras, cuando la interpretación de dos tratados puede dar lugar a soluciones diferentes, se debe elegir la interpretación que mejor preserve las posiciones de las partes en ambos tratados y que cree sinergias en lugar de conflictos entre ellas; y 2) el principio de no aumentar ni disminuir los derechos y obligaciones previstos en otros tratados.

6. **Para establecer una norma general que oriente las relaciones entre el Reglamento y otros instrumentos internacionales teniendo en cuenta los dos principios arriba mencionados, el artículo 42 del documento de trabajo de enero de 2004 se ha modificado y aparece en el proyecto en revisión como artículo 58.**

DERECHO COMERCIAL INTERNACIONAL

Acuerdos examinados: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, de 1994; Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio; Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, y Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

7. El tema amplio del proyecto de Reglamento coincide en parte con el del derecho internacional del comercio de mercancías, y posiblemente también de servicios, en razón de la finalidad del Reglamento enunciada en el artículo 2. En esta esfera el examen se centró en los principales acuerdos concertados en el marco de la OMC. En términos generales, se consideró que los acuerdos de la OMC y el Reglamento eran compatibles y ofrecían amplias posibilidades de sinergias. En efecto, los acuerdos pertinentes de la OMC reconocen de diversas maneras el derecho de los Estados a proteger la salud contra riesgos aso-

ciados al comercio mediante la aplicación de determinadas disciplinas; éstas pueden comprender obligaciones o recomendaciones basadas en el Reglamento que afecten al comercio internacional de determinadas mercancías y servicios. Un ejemplo de sinergia es la relación entre la obligación de notificar prevista en el artículo 5.1 del proyecto de Reglamento y la obligación de publicar las leyes, reglamentos, etc. de aplicación general o notificar los reglamentos en ciertos casos, prevista en el párrafo 1 del artículo X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el anexo B del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y en el párrafo 9 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Los dos conjuntos de normas requieren acciones diferentes que, sin embargo, apoyan la misma finalidad específica de aumentar la transparencia de las medidas que influyen en el comercio.

8. En el examen se identificaron dos grandes problemas posibles. El primero se refiere por un lado a la prohibición, prevista en el artículo 26 del documento de trabajo de enero de 2004, de que se exijan documentos de salud diferentes, entre otras cosas, de «las prescripciones habituales en materia de documentación concernientes a la salubridad de las mercancías o cargas objeto de comercio internacional contenidas en los acuerdos internacionales pertinentes». Por otro lado, el artículo XX(b) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como las disposiciones pertinentes de los Acuerdos sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, permitirían posiblemente a las Partes en esos acuerdos imponer prescripciones en materia de documentación «no habituales» concernientes a la salubridad de las mercancías o cargas. **Para eliminar este conflicto posible, en el artículo 31 del proyecto de revisión se ha suprimido la palabra «habituales».**

9. El segundo problema posible se refiere a la formulación por la OMS de recomendaciones temporales o permanentes al amparo de los artículos 11 y 12 del documento de trabajo de enero de 2004. A pesar de su carácter no vinculante, esas recomendaciones autorizan a los Estados Partes a aplicarlas, derecho que quizá entre en conflicto con obligaciones establecidas por los acuerdos pertinentes. **Aunque los conflictos reales podrían considerarse improbables habida cuenta de las disciplinas previstas en los acuerdos de la OMC, se ha procurado facilitar la compatibilidad entre las recomendaciones del Reglamento y las obligaciones relacionadas con el comercio mediante el establecimiento, en el artículo 15 del proyecto de revisión, de criterios semejantes a los utilizados en los acuerdos de la OMC (por ejemplo, en los artículos 2 y 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias) para justificar las medidas restrictivas del comercio.**

EL CODEX ALIMENTARIUS

10. La Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius es un órgano mixto de la OMS y la FAO cuya finalidad principal, de conformidad con el artículo 1(a) de sus Estatutos, es «proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas equitativas en el comercio de los alimentos». Desde este punto de vista, hay sin duda sinergia con la finalidad del proyecto de Reglamento revisado. Las normas, recomendaciones, orientaciones y códigos de conducta adoptados por la Comisión, aunque carecen de fuerza jurídica obligatoria, han adquirido especial importancia en el comercio internacional a través del párrafo 2 del artículo 3 y del anexo A del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, ya que las medidas que se ajustan a aquéllos se suponen compatibles con las disposiciones pertinentes de este Acuerdo y del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Dada esa situación particular, es necesario incluir las normas del Codex en el presente análisis.

11. Puede haber coincidencias parciales entre el proyecto de Reglamento y algunas normas del Codex o la autoridad de la Comisión para adoptar normas, en particular en el caso de las recomendaciones del Reglamento sobre comercio de productos alimenticios. Algunos Estados Miembros expresaron especial

preocupación respecto de las recomendaciones permanentes porque su aplicación es prolongada. Las recomendaciones de la OMS podrían contradecir normas y recomendaciones del Codex o entrar en conflicto con ellas, o podrían referirse a una materia sobre la cual la Comisión todavía no ha adoptado normas, pero en virtud de sus Estatutos sería la principal autoridad reglamentaria. Esa situación podría plantear a los Estados Partes el dilema de qué instrumento aplicar, y podría resolverse a favor de las normas del Codex debido a su relación con el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; ello podría llevar a preguntarse por la conveniencia de que la OMS formule recomendaciones en un área que es de la competencia de la Comisión

12. Mientras que es difícil prever si ese problema se podría presentar y en qué situaciones, la probabilidad de que se presente ha disminuido mucho por el hecho de que la Comisión es un órgano mixto de la OMS y la FAO, y el Director General seguramente haría lo máximo para evitar conflictos con los instrumentos adoptados por ella. A fin de reducir aún más esa posibilidad, **en el artículo 15(d) del proyecto de revisión se ha incorporado una referencia específica a las normas y otros instrumentos del Codex. Además, se aplicaría a la Comisión la obligación de que la OMS coordine sus actividades con los organismos internacionales competentes, de conformidad con el artículo 12.** Por otra parte, debe tenerse presente que el Codex no es un sistema operativo ni de urgencia. Las normas del Codex se adoptan después de varios años de estudio y debate, aun cuando se utilice el procedimiento acelerado de elaboración. Las recomendaciones temporales previstas en el Reglamento, destinadas a hacer frente a situaciones urgentes, graves pero breves, desempeñan una función diferente. Con respecto a la formulación de recomendaciones permanentes, el procedimiento previsto permitiría además que los Estados Partes y las organizaciones pertinentes llamaran la atención del Comité de Examen, previsto en el capítulo III del título IX del proyecto de revisión, sobre las normas del Codex existentes y sus implicaciones.

13. Por último, debe hacerse especial referencia a las *Directrices del Codex para el intercambio de información en situaciones de urgencia con respecto al control de los alimentos*, de 1995. En el párrafo 2 de las Directrices se solicita a las autoridades de control de los alimentos de los países exportadores que notifiquen de la situación de urgencia a las autoridades pertinentes de los países que hayan importado o reciban los alimentos en cuestión. Conforme al párrafo 5, los países deben identificar un punto de contacto principal que pueda actuar como punto focal nacional para el intercambio de información. Este requisito posiblemente contribuya a establecer sinergias entre las medidas sobre intercambio de información previstas en el Reglamento y las Directrices.

DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL

Acuerdos examinados: Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias (1972) y su Protocolo de 1996 [que aún no ha entrado en vigor]; Convención de Ginebra sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Larga Distancia (1979); Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Parte XII (1982); Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989); Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992); Convención sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales (1992); Convención sobre Seguridad Nuclear (1994); Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (1997); Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional (1998); Protocolo relativo al Agua y la Salud (1999) [que aún no ha entrado en vigor] de la Convención sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales, de 1992; Protocolo de Cartagena sobre

Seguridad de la Biotecnología (2000) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992); Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001); Protocolo sobre Cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del Mar Mediterráneo (2002) del Convenio de Barcelona para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación (1976); y Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques (2004) [que aún no ha entrado en vigor].

14. La amplitud y complejidad del derecho ambiental internacional dificulta las generalizaciones. Debido al gran número de tratados y a la diversidad de los temas ambientales considerados, el examen de esta esfera ha sido general en lugar de centrarse en la comparación de disposiciones específicas del proyecto de Reglamento con las de tratados ambientales internacionales. La propuesta ampliación del alcance del Reglamento a las enfermedades causadas por agentes químicos o radionucleares puede dar lugar a alguna superposición con los tratados ambientales examinados, ya que estos últimos se refieren principalmente a la contaminación química o radionuclear. Los tratados ambientales, sin embargo, tienen generalmente un alcance más amplio que el proyecto de Reglamento porque imponen a los Estados Partes obligaciones para prevenir, reducir y controlar esa contaminación. En cambio, el proyecto de Reglamento no menciona la prevención ni la reducción de la contaminación, por lo que las superposiciones se limitarán al control de la contaminación susceptible de causar la propagación internacional de enfermedades.

15. Las contribuciones y observaciones recibidas no identificaron casos particulares de conflicto entre el proyecto de Reglamento y tratados ambientales. Por el contrario, pusieron de relieve varias relaciones de complementariedad o sinergia, como las siguientes: 1) el proyecto de Reglamento no interfiere con los pocos tratados examinados que prevén la obligación de prepararse para situaciones de emergencia y responder a ellas. El Protocolo de 1999 relativo al Agua y la Salud prevé, por ejemplo, la responsabilidad de establecer, mejorar y mantener una vigilancia local, nacional e internacional y sistemas de pronta alarma y respuesta. El cumplimiento de estas responsabilidades específicas por los Estados Partes en el Protocolo contribuye al de las responsabilidades más generales de detección y respuesta establecidas en los artículos 4 y 10, respectivamente, del documento de trabajo de enero de 2004; 2) los órganos establecidos por los tratados ambientales generalmente no están facultados para formular el tipo de recomendaciones que formularía la OMS en virtud del proyecto de Reglamento. Por lo tanto, probablemente no habrá recomendaciones conflictivas sobre medidas encaminadas a prevenir la propagación internacional de enfermedades sin poner trabas innecesarias al tráfico internacional; 3) muchos tratados ambientales abordan problemas que no suelen estallar repentinamente en emergencias de salud pública de interés internacional, por ejemplo los que derivan de la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia.

16. Aunque no se identificaron conflictos específicos ni repeticiones, la existencia de muchos tratados ambientales sobre contaminación transfronteriza hace necesaria la coordinación entre esos tratados y el Reglamento, así como entre la OMS y las organizaciones o secretarías de los tratados en cuestión. **Para asegurar esa coordinación, como se señala más arriba, en el proyecto de revisión se ha incorporado un artículo sobre cooperación con organizaciones y órganos internacionales (artículo 12).**

DERECHO INTERNACIONAL RELATIVO A LOS ACCIDENTES INDUSTRIALES, NUCLEARES Y MARINOS

Acuerdos examinados: Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982); Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, de 1973, en su forma enmendada por el Protocolo de 1978; Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos (1990); Convención sobre los Efectos Transfronterizos

de los Accidentes Industriales (1992); Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares (1986); Convención Mixta sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radioactivos (1997); Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica (1986); Convención sobre Seguridad Nuclear (1994).

17. La ampliación del ámbito del proyecto de Reglamento abarcaría algunas formas de liberación de materiales químicos o radionucleares en el medio ambiente provocadas por accidentes industriales, nucleares y marinos. Por lo tanto, el proyecto de Reglamento se aplicaría a estos accidentes, además de los tratados internacionales adoptados, por ejemplo, por la OMI o el OIEA, para ocuparse de esos casos. Estos tratados imponen la obligación de adoptar medidas para prevenir accidentes y controlar sus efectos. Las coincidencias parciales se refieren a la preparación para accidentes y al control de sus efectos, porque el proyecto de Reglamento no comprende la obligación de prevenir los accidentes.

18. Una panorámica de los tratados enumerados más arriba revela una mayor necesidad de coordinación que en el caso de los tratados ambientales examinados en la sección anterior. Mientras que no se ha establecido ninguna organización encargada de responder a la contaminación química en tierra, la OMI y el OIEA han asumido históricamente un papel preponderante en lo concerniente a la contaminación marina, los accidentes nucleares y las emergencias radiológicas. Han adoptado varios tratados sobre estos temas en sus respectivas esferas de competencia, han establecido normas, han vigilado su aplicación y han administrado los sistemas de notificación y respuesta. La OMS ha apoyado históricamente a esos organismos cuando se plantearon consideraciones de salud pública. Al mismo tiempo, la OMS, en virtud de su Constitución, tiene la responsabilidad de actuar como autoridad directiva y coordinadora en asuntos de sanidad internacional. Es importante recordar esta función porque los convenios examinados en esta sección no son integrales y no pueden abordar adecuadamente las cuestiones de salud. En el caso de los accidentes nucleares y las emergencias radiológicas, por otro lado, la OMS es Parte en los dos convenios del OIEA de 1986 sobre accidentes nucleares, por lo que está legalmente obligada a coordinar su respuesta y sus actividades asistenciales de conformidad con las disposiciones de dichos convenios.

19. Varios de los acuerdos examinados imponen a los Estados Partes la obligación de notificar los accidentes a los Estados afectados, a las organizaciones internacionales o a ambos (véase en particular el artículo 198 de la Convención sobre el Derecho del Mar, el artículo 5 del Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, el párrafo 2 del artículo 10 de la Convención sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales, el artículo 2 de la Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares y el artículo 9 de la Convención Mixta sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radioactivos. En el artículo 2 de la Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares figura la única disposición que parece plantear una cuestión de superposición, a saber: un Estado que sea Parte en esta Convención y en el Reglamento tendría que notificar el mismo incidente al OIEA y a la OMS. Podría argumentarse, sin embargo, que los datos a los que se refieren los artículos 2 y 5 de la Convención no comprenden información relacionada con la salud, por lo que podría haber falta de protección sanitaria si el Estado en cuestión no notificara esa información a la OMS de conformidad con el Reglamento.

20. **El artículo 12, sobre la cooperación con otras organizaciones y órganos internacionales, y el artículo 58 del proyecto de revisión (en sustitución del artículo 42 del documento de trabajo de enero de 2004) tienen por objeto abordar algunas de las cuestiones presentadas brevemente en esta sección.**

DERECHO INTERNACIONAL RELATIVO A LAS ARMAS BIOLÓGICAS, QUÍMICAS Y NUCLEARES

Acuerdos examinados: Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos (1925); Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción (1993); Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) tóxicas y sobre su destrucción (1972); Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares (1968).

21. La extensión del alcance del Reglamento a la liberación intencional de agentes biológicos, químicos o radionucleares podría dar lugar a superposiciones con los tratados enumerados más arriba. Sin embargo, el derecho internacional relativo a las armas biológicas, químicas y nucleares reglamenta el comportamiento de los Estados para reducir al mínimo la probabilidad de que se utilicen esas armas, mientras que el proyecto de Reglamento prevé las respuestas internacionales de salud pública que se requerirían en caso de utilización efectiva de tales armas. Dado que las finalidades del proyecto de Reglamento y las de los tratados en cuestión son diferentes, las pocas relaciones existentes entre sus disposiciones son complementarias o sinérgicas. Por ejemplo, la obligación establecida en el artículo 41 del documento de trabajo de enero de 2004 (artículo 45 del proyecto de revisión) no entra en conflicto con la prohibición establecida en el artículo III de la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, concerniente a la transferencia de cualquiera de los agentes enumerados en el artículo I de esta Convención, ya que el artículo III no se aplica a los tipos y cantidades de agentes microbianos utilizados con fines profilácticos, protectores o pacíficos. **Por consiguiente, a la luz del examen de los tratados enumerados más arriba, se concluyó que no era necesario introducir cambios en el proyecto de revisión.**

DERECHO INTERNACIONAL RELATIVO A LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

22. El proyecto de Reglamento y el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1998) se concentran en las consecuencias de una utilización intencional de agentes biológicos, químicos o radioactivos. Sin embargo, los regímenes respectivos difieren significativamente, y los resultados de un análisis de las relaciones entre las disposiciones de los instrumentos tienen escaso interés. El objetivo del proyecto de Reglamento es establecer un marco de salud pública para detectar y notificar toda utilización intencional de agentes biológicos, químicos o radionucleares y responder rápida y eficazmente para reducir al mínimo los efectos de esa utilización en la salud. El Convenio establece en cambio un marco de aplicación de la ley.

23. Quizá surjan tensiones entre el marco de salud pública del Reglamento y la estrategia de aplicación de la ley incorporada en el Convenio Internacional si los responsables de la aplicación de la ley o los organismos nacionales de seguridad no suministran a la OMS información, materiales y muestras de conformidad con el artículo 41 del documento de trabajo de enero de 2004, con la justificación de que dar a conocer esa información podría perjudicar o impedir la aplicación de la ley o el logro de objetivos nacionales de seguridad. **El objetivo del artículo 45 del proyecto de revisión es tener en cuenta esta posibilidad y evitar conflictos entre los regímenes.**

DERECHO INTERNACIONAL RELATIVO AL TRANSPORTE

Transporte marítimo

24. El examen se basó en las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, cuyo objetivo es lograr un equilibrio entre los derechos del Estado ribereño y las prerrogativas del Estado del pabellón de un buque, según la zona marítima donde se encuentra este último. En general, las disposiciones del proyecto de Reglamento revisado más pertinentes para el transporte marítimo dicen expresamente, o suponen implícitamente, que los buques están dentro de las aguas territoriales o interiores del Estado ribereño; ello significa que la superposición más importante quizá se presente con las normas de la Convención aplicables a los buques que navegan en esas áreas marítimas. En estas áreas, naturalmente, prevalece la soberanía y la jurisdicción del Estado ribereño.

25. En general, las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativas a la navegación marítima y las normas pertinentes del proyecto de Reglamento son sinérgicas. Hay equilibrio entre la jurisdicción del Estado ribereño para los fines de la salud pública y la facilitación de la navegación marítima en los regímenes sobre paso inocente a través del mar territorial (artículos 17-32) y de las aguas archipelágicas (artículo 52), paso en tránsito por los estrechos internacionales (artículos 37-44) y por las vías marítimas archipelágicas (artículos 53-54), y prevención y sanción de las infracciones de la legislación y reglamentación sanitarias en el área contigua al mar territorial (artículo 33, párrafo 1). En cada uno de estos regímenes, los Estados ribereños están facultados para adoptar y hacer cumplir leyes y reglamentos referentes, entre otras cosas, a los riesgos para la salud pública. No se identificó ningún conflicto particular entre las mencionadas disposiciones de la Convención y los artículos 19 y 21 del documento de trabajo de enero de 2004 (actualmente artículos 23 y 25 del proyecto de revisión).

Transporte aéreo

26. El examen se basó en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (1944). Ese Convenio y el proyecto de Reglamento son en general sinérgicos, comenzando por los objetivos respectivos de evitar trabas innecesarias para el transporte aéreo el primero y para el tráfico internacional el segundo. La sinergia se ve fortalecida por las normas y prácticas recomendadas por la OACI. Ésta ha adoptado una norma obligatoria en virtud de la cual los Estados contratantes deben cumplir con las disposiciones pertinentes de la edición vigente del *Reglamento Sanitario Internacional* de la Organización Mundial de la Salud (Anexo 9, Norma 8.12). El Convenio fortalece además la sinergia con el proyecto de Reglamento porque dice que los pasajeros, el personal y la carga de la aeronave deben cumplir con las leyes y reglamentos de los Estados contratantes relativos a la admisión a sus territorios respectivos o la salida de ellos, incluidos los reglamentos sobre cuarentena (artículo 13). El artículo 14 dice que cada Estado contratante conviene en tomar medidas efectivas para impedir la propagación de enfermedades transmisibles por medio de la navegación aérea.

Transporte terrestre

Acuerdos examinados: Convenio internacional para facilitar el paso de fronteras a mercaderías transportadas por ferrocarril (1952); Convenio internacional para facilitar el paso de fronteras a pasajeros y equipaje transportados por ferrocarril (1952); Acuerdo Europeo sobre Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas por Carretera (1957); Acuerdo sobre el transporte internacional de productos alimenticios perecederos y sobre la utilización de equipo especial para su transporte (1970); Convenio Aduanero sobre Contenedores (1972); Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al amparo de los Cuadernos TIR (1975); Convenio Internacional sobre

la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras (1982); Acuerdo europeo sobre el transporte internacional de mercancías peligrosas por vías de navegación Interior (2000).

27. En general, estos tratados reglamentan el transporte de productos por tierra para asegurar la eficiencia de éste, impedir el contrabando y aumentar la seguridad del transporte. Habida cuenta de estos objetivos, no hay coincidencias significativas entre esos acuerdos y el proyecto de Reglamento.

28. Varios de esos instrumentos prevén intervenciones de salud pública, por lo que en principio aseguran la sinergia con las disposiciones pertinentes del proyecto de Reglamento. Podría haber conflicto con el Convenio Aduanero sobre Contenedores, que dice que «cada una de las Partes Contratantes concederá la admisión temporal a los contenedores, cargados o no de mercancías» (artículo 3, párrafo 1). El proyecto de Reglamento prevé, sin embargo, la posibilidad de recomendar que los Estados Partes no acepten contenedores cargados, ni siquiera temporalmente. Por ejemplo, entre las medidas que la OMS puede recomendar en relación con los contenedores, el artículo 16 del proyecto de revisión incluye la denegación de la entrada. La aplicación de medidas de salud pública recomendadas por la OMS en el sentido de denegar la entrada a contenedores impediría cumplir con las obligaciones del Convenio Aduanero sobre Contenedores relativas a la entrada temporal de éstos. El Convenio no comprende disposiciones que prevean situaciones de salud pública que requerirían la denegación de entrada a contenedores. **A pesar del conflicto posible, el proyecto de revisión no ha sido enmendado a este respecto para no correr el riesgo de reducir significativamente el nivel de protección contra una amenaza de salud pública vinculada a la circulación internacional de contenedores.**

DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS INTERNACIONALMENTE

29. La aplicación del Reglamento puede llevar aparejada la adopción por Estados Partes de acciones o medidas que afecten a derechos humanos o libertades protegidos por los tratados pertinentes y el derecho internacional consuetudinario. Medidas como el aislamiento y la cuarentena, la imposición de un examen médico, la vacunación o la profilaxis, la recogida y transmisión de información personal y la destrucción de propiedad personal podrían afectar o dificultar el goce de derechos tales como el derecho a la intimidad, la libertad de movimiento, la seguridad personal, la libertad y la propiedad privada.

30. El instrumento principal examinado a este respecto es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), como tratado casi universal y parte de la denominada Carta Internacional de Derechos Humanos. Sin embargo, varios de los derechos y libertades especificados en el Pacto y pertinentes para la aplicación del proyecto de Reglamento permiten limitaciones basadas, entre otras cosas, en consideraciones de salud pública. Puede hacerse especial referencia a los artículos 9 y 10 (libertad y seguridad personales); 12 (libertad de circulación); 17 (derecho a la intimidad); 18 (libertad de pensamiento, conciencia y religión); 19 (libertad de expresión); 21 (derecho de reunión pacífica) y 22 (libertad de asociación). La especificación de estos derechos permite una mejor sinergia entre el proyecto de Reglamento y el Pacto.

31. **Para asegurar que las medidas relacionadas con la salud previstas en el proyecto de Reglamento se apliquen a las personas de una manera no conflictiva con los derechos y libertades de que gozan al amparo de la legislación internacional sobre derechos humanos, se ha incorporado una referencia general a ellos en el párrafo 1 del artículo 42 del proyecto de revisión. También se han incluido disposiciones o referencias apropiadas en otros artículos del proyecto de Reglamento, como los artículos 15, 27, 28 y 39 y el párrafo 2 del artículo 42.**

32. También se ha observado que el artículo 23 y el párrafo 2 del artículo 36 del documento de trabajo de enero de 2004 imponían a los Estados obligaciones más restrictivas que la legislación existente en materia de derechos humanos porque proscribían el examen médico, la vacunación y la profilaxis no consensuales, sin exigir medida alguna como condición para la admisión de un viajero a un Estado. **Por consiguiente, en el proyecto de revisión esas dos disposiciones se han refundido en un nuevo artículo 27, con objeto de lograr un equilibrio más apropiado entre la protección de la salud pública y el respeto de los derechos humanos.**

DERECHO INTERNACIONAL SOBRE INMUNIDADES DIPLOMÁTICAS

33. En las observaciones y contribuciones recibidas hay acuerdo general en el sentido de que el artículo 38 del documento de trabajo de enero de 2004 entraría en conflicto con las disposiciones pertinentes de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961), en particular con su artículo 29, sobre la inviolabilidad de la persona del agente diplomático, y el artículo 31, concerniente a la inmunidad de jurisdicción del agente diplomático en el Estado receptor.

34. El artículo 38 del documento de trabajo de enero de 2004 se basaba en una interpretación del Comité de la Cuarentena Internacional (hoy llamado Comité de Vigilancia Internacional de Enfermedades Transmisibles), adjuntada como nota al pie de página del artículo 24 del Reglamento en vigor. Se fundaba en la consideración de que las medidas de salud pública aplicadas por un Estado no tienen la misma naturaleza y función que las medidas de policía y jurisdicción a las que se refieren los artículos 29 y 31 de la Convención de Viena, y de que el respeto de las inmunidades diplomáticas no debe dar lugar a faltas inadmisibles de protección contra amenazas de salud pública.

35. Habida cuenta de las observaciones recibidas, el artículo 38 del documento de trabajo de enero de 2004 se ha reformulado y ha pasado a ser el nuevo artículo 43, por el que se procura asegurar una aplicación apropiada de las medidas sanitarias previstas en el Reglamento sin perjuicio del goce de las inmunidades previstas por el derecho internacional. Al mismo tiempo, el alcance de este artículo se ha hecho extensivo a las personas que gozan de inmunidades de acuerdo con el derecho internacional, ya que el problema bien se puede plantear en el caso de altos funcionarios de gobierno u otras personas que gozan de inmunidades de conformidad con el derecho internacional sin ser agentes diplomáticos amparados por la Convención de Viena.

CONCLUSIONES

36. Este examen se ha preparado a petición de muchos Estados Miembros y tiene por objeto orientar los debates en el Grupo de Trabajo Intergubernamental. Se ha examinado el mayor número posible de acuerdos internacionales, habida cuenta de las limitaciones de tiempo y recursos. Evidentemente, esto no significa que durante la reunión los Estados Miembros no puedan referirse a acuerdos que la Secretaría no ha examinado, ni plantear otras cuestiones.

= = =