



**Programa de las
Naciones Unidas
para el Medio Ambiente**

Distr.: General
17 de noviembre de 2010

Español
Original: Inglés



**Comité intergubernamental de negociación encargado de
elaborar un instrumento jurídicamente vinculante
a nivel mundial sobre el mercurio**

Segundo período de sesiones

Chiba (Japón), 24 a 28 de enero de 2011

Tema 3 del programa provisional*

**Preparación de un instrumento jurídicamente vinculante
a nivel mundial sobre el mercurio**

**Análisis de las posibles fuentes de financiación y lo que podrían
abarcar, con inclusión de un análisis de la función del sector
privado**

Nota de la secretaría

1. En su primer período de sesiones, celebrado del 7 al 11 de junio de 2010, el Comité Intergubernamental de Negociación encargado de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial sobre el mercurio pidió a la secretaría que preparara un análisis de las posibles fuentes de financiación y lo que podrían abarcar, con inclusión de un análisis de la función del sector privado.
2. Al preparar la presente nota, la secretaría reconoció que solo podría suministrar un análisis pormenorizado más adelante en el proceso de negociación, una vez que hubiera más claridad acerca del instrumento sobre el mercurio. Por consiguiente, la presente nota contiene consideraciones de naturaleza general respecto de los parámetros de un mecanismo financiero¹ en apoyo de la aplicación de un instrumento a nivel mundial sobre el mercurio y un debate acerca de las esferas concretas para las que serían idóneos los distintos mecanismos. Por último, brinda información sobre el posible papel de la financiación del sector privado en la gestión racional de productos químicos, que puede aclarar los distintos enfoques que posiblemente sean pertinentes para el mercurio, así como ejemplos de la participación satisfactoria del sector privado en distintos países.

I. Antecedentes

3. En su decisión 25/5 el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) dispone, entre otras cosas, que el Comité elabore un enfoque completo e idóneo para el mercurio, que especifique los arreglos para la creación de capacidad y la prestación de asistencia técnica y financiera, reconociendo que la capacidad de los países en desarrollo y los países con economías en transición para cumplir realmente con algunas de las obligaciones jurídicas dimanantes de un instrumento jurídicamente vinculante depende de la disponibilidad de ayuda para la creación de capacidad y de una asistencia técnica y financiera suficiente.

* UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/1.

¹ El comité puede establecer más de un mecanismo si así lo desea. No obstante, el enfoque habitual de los convenios ambientales multilaterales es establecer un mecanismo financiero y disponer que puede constar de uno a más fondos y que una o más entidades lo administren.

4. La secretaría ha preparado varios documentos en apoyo de las deliberaciones del Comité sobre la disposición *supra*. Además de la presente nota, el Comité tiene ante sí las siguientes notas preparadas por la secretaría para el primer período de sesiones del Comité:

- a) Opciones de mecanismos de asistencia financiera previsibles y eficientes (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/8);
- b) Opciones para la prestación de asistencia técnica y creación de capacidad: ejemplos de los acuerdos ambientales multilaterales y de otras organizaciones (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/9);
- c) Facilitación de la transferencia sostenible de tecnología y su apoyo con vistas a las medidas globales de control sobre el mercurio: experiencia con acuerdos existentes jurídicamente vinculantes y voluntarios en vigor (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/10);
- d) Progress of the consultative process on financing options for chemicals and wastes led by the United Nations Environment Programme (Progreso del proceso consultivo sobre opciones de financiación para productos químicos y desechos encabezado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/5).

5. Además, el Comité dispone de un Informe sobre consideraciones financieras y posibles modalidades de financiación de un instrumento jurídicamente vinculante o arreglo voluntario en relación con el mercurio presentado al Grupo de Trabajo especial de composición abierta sobre el mercurio en su segunda reunión celebrada en Nairobi del 6 al 10 de octubre de 2008 (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3). En el informe se analizan las posibles modalidades para facilitar que el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) proporcione recursos financieros y los elementos de la estructura del Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal que pueden servir de modelo para un mecanismo financiero para el mercurio.

6. La evaluación cualitativa general de los posibles costos y beneficios relacionados con la ejecución de medidas para reducir las emisiones de mercurio, presentado por primera vez al Grupo de Trabajo en su segunda reunión (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/5/Add.1), también puede ser pertinente para la cuestión de la financiación. En un informe preparado por la secretaría (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/19, anexo) se presentó al Comité en su primer período de sesiones una versión actualizada de la evaluación. La nota de la secretaría sobre el análisis de los costos en función de los beneficios de las alternativas existentes para los productos, los procesos y las tecnologías que se basan en el mercurio (UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/12) contiene un resumen de la información complementaria presentada por los gobiernos en respuesta a un pedido de la secretaría, que debería leerse junto con el informe que se presenta en el anexo del documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/19. Los tres documentos suministran un análisis amplio de los posibles costos y beneficios que podrían surgir de la aplicación de las distintas medidas de control sobre el mercurio.

7. Además, el Comité dispone de información sobre varios análisis amplios de posibles fuentes de financiación para las actividades relacionadas con productos químicos y desechos emprendidas en los últimos años destinados a identificar nueva financiación para una mejor gestión de los productos químicos, tanto en los convenios sobre productos químicos y residuos como, más recientemente, en el marco del Enfoque Estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional. Los análisis del Enfoque Estratégico incluyen un estudio sobre las consideraciones financieras relativas a un enfoque estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional (SAICM/PREPCOM.3/INF/28) presentado al Comité Preparatorio para la elaboración de un enfoque estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional en su tercer período de sesiones, celebrado en Viena en septiembre de 2005, y una nota de la secretaría sobre la financiación sostenible a largo plazo para la aplicación del Enfoque Estratégico (SAICM/ICCM.2/12) presentada a la Conferencia Internacional sobre gestión de los productos químicos en su segundo período de sesiones, celebrado en Ginebra en mayo de 2009. Estos estudios brindan un debate amplio sobre posibles fuentes de financiación que podría revestir una importancia directa para el examen por el Comité de las opciones para financiar las medidas de reducción de los riesgos del mercurio en el nuevo instrumento.

8. Por último, el Director Ejecutivo del PNUMA emprendió un proceso consultivo sobre opciones de financiación para el programa de productos químicos y desechos en reconocimiento de la necesidad de disponer de recursos adecuados en la esfera de la gestión de productos químicos y desechos. El proceso se anunció por primera vez en la cuarta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, celebrada en Ginebra en mayo de 2009. Como parte del proceso se debaten los problemas financieros particulares a que hacen frente los países en desarrollo y los países con economías en transición para ejecutar eficazmente su programa de

productos químicos y desechos. El proceso se centra en general en la determinación de posibles opciones normativas para asegurar la financiación de las actividades relativas a los productos químicos y los desechos, entre otras cosas por medio de los mecanismos vigentes y nuevos; la asignación de mayor prioridad mediante actividades de concienciación; las asociaciones con otras causas y la incorporación de estas cuestiones en otros sectores; el uso sinérgico de los mecanismos de ejecución; la aplicación de enfoques innovadores, como el alquiler de productos químicos y el concepto de economía verde; y el examen de las asociaciones público-privadas y los instrumentos económicos para internalizar los costos sociales y ambientales de la gestión de productos químicos y desechos. Muchas de las opciones que se examinan no son excluyentes entre sí y se reforzarían entre sí si se aplicaran de manera coordinada.

9. Está previsto celebrar la próxima reunión del proceso consultivo en Pretoria los días 10 y 11 de enero de 2011. En preparación para la reunión, el PNUMA está recopilando información valiéndose de la experiencia de los acuerdos ambientales multilaterales y la labor de la Conferencia Internacional sobre gestión de los productos químicos, el FMAM, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y otras organizaciones pertinentes. También se consultará a los participantes de otros procesos intergubernamentales pertinentes, incluida la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su 19º período de sesiones, que se celebrará en 2011, y las reuniones preparatorias para el tercer período de sesiones de la Conferencia Internacional sobre gestión de los productos químicos. El Director Ejecutivo presentará un informe final para su examen por el Consejo de Administración en su 12º período extraordinario de sesiones especial, que se celebrará en 2012, con el objeto de que la Conferencia Internacional sobre gestión de los productos en su tercer período de sesiones en 2012 y que el Consejo de Administración en su 27º período de sesiones en 2013 posiblemente aprueben decisiones. Entre tanto, el PNUMA presentará un informe sobre la marcha de los trabajos al Consejo de Administración en su 26º período de sesiones en febrero de 2011. Los resultados y las conclusiones de este proceso podrían ser directamente pertinentes al examen por el Comité de las opciones de financiación de medidas de reducción de los riesgos del mercurio en el marco del instrumento a nivel mundial sobre el mercurio.

10. La presente nota se vale del material y la información suministrada en estos análisis recientes, centrándose especialmente en el mercurio. Además, en preparación del segundo período de sesiones del Comité, la secretaría pidió a los gobiernos que presentaran más información, entre otras cosas sobre la función del sector privado en la financiación de actividades nacionales relativas a los productos químicos y las iniciativas de la industria, como las actividades de Cuidado Responsable², los programas de eliminación o restricción del uso, los programas de rehabilitación, la limitación voluntaria de las actividades comerciales y otras actividades para las cuales el sector privado aporta financiación directa o en especie. Las respuestas recibidas de los gobiernos pueden consultarse en el sitio web de las negociaciones sobre el mercurio³.

II. Posibles fuentes de financiación

11. Entre las principales fuentes de financiación que se han identificado y debatido para mejorar la ejecución de las actividades relativas a los productos químicos y los desechos, y que también serían pertinentes como posibles fuentes de financiación para poner en práctica medidas destinadas a reducir los riesgos relativos al mercurio, figuran las siguientes:

a) *Instituciones y fondos multilaterales:* Pueden ser entidades de financiación existentes, como el FMAM y el Banco Mundial, o un fondo especializado establecido únicamente para prestar apoyo a la aplicación del instrumento sobre el mercurio. Aunque el uso de los mecanismos existentes supone ajustarse a modalidades de operación establecidas que están fuera del control de la conferencia de las partes, permitiría a las partes aprovechar las sinergias y conexiones entre todos los coordinadores de productos químicos y desechos, reflejando así las múltiples necesidades de desarrollo sostenible de los países beneficiarios. Un fondo especializado para el mercurio puede establecerse para responder a los desafíos particulares planteados por el mercurio y dependería directamente de la conferencia de las partes; no obstante, no tendría una integración amplia con otras cuestiones relativas a los productos químicos y los desechos;

² Véase la sección IV *infra*.

³ <http://hqweb.unep.org/hazardoussubstances/Mercury/Negotiations/INC2/INC2Submission/Submissionsofinformation/tabid/6735/Default.aspx>.

- b) *Bancos regionales de desarrollos*: Los bancos regionales de desarrollo exigen la adhesión rigurosa a sus condiciones generales y cronogramas de pago;
- c) *Organismos bilaterales de asistencia*: Los programas de asistencia bilateral prestan asistencia importante para la mitigación de la pobreza y las actividades relativas al mercurio. Cabe esperar que este tipo de financiación continúe durante la negociación y aplicación del instrumento a nivel mundial sobre el mercurio;
- d) *Sector privado*: El examen de la posible función del sector privado en la financiación de actividades destinadas a reducir las emisiones de mercurio es uno de los ejes principales de la presente nota. En la sección IV *infra* figuran ejemplos de mecanismos de financiación del sector privado de actividades impulsadas por los gobiernos;
- e) *Fundaciones privadas*: En los últimos años, varias fundaciones privadas, generalmente establecidas con fondos de ricos filántropos, han emprendido proyectos importantes sobre cuestiones de preocupación mundial, como la mitigación de la pobreza y el VIH/SIDA. Amerita seguir examinando formas de mejorar el grado de participación de estas fundaciones privadas en las actividades destinadas a reducir las emisiones de mercurio, particularmente en lo que se refiere a cuestiones como la mitigación de la pobreza o la promoción de la salud pública, por ejemplo en la extracción aurífera artesanal y en pequeña escala;
- f) *Organizaciones no gubernamentales*: La sociedad civil ha desempeñado un papel importante en las deliberaciones sobre el mercurio hasta la fecha, brindando información y facilitando el examen amplio de las cuestiones. Aunque no han sido una fuente importante de financiación, algunas organizaciones sin fines de lucro, como el Blacksmith Institute, realizan actividades relativas a la contaminación y a sitios contaminados, y podrían ser asociados importantes en el futuro.

III. Análisis de lo que las distintas fuentes de financiación podrían abarcar

12. Al evaluar la idoneidad de un mecanismo financiero, deben tenerse en cuenta tanto los parámetros generales como su eje específico. Algunas de las características generales de un mecanismo financiero podrían ser las siguientes:
- Flexibilidad;
 - Capacidad de reacción;
 - Adaptabilidad a las necesidades y características de sectores específicos, incluida la necesidad de promover la cooperación y coordinación para aplicar el instrumento sobre el mercurio y lograr objetivos y metas sectoriales;
 - Eficacia en función de los costos y utilización óptima de las ventajas colaterales;
 - Suministro de financiación en el marco de enfoques tanto jurídicamente vinculantes como voluntarios;
 - Promoción del cumplimiento;
 - Competencia para prestar apoyo a las actividades de creación de capacidad y de transferencia de tecnología;
 - Previsibilidad de la financiación.
13. A continuación figura un examen general del rango de las posibles actividades, obligaciones y medidas del instrumento sobre el mercurio y lo que un mecanismo de financiación podría abarcar.
14. Las actividades podrían incluir cambios en los procesos, entre otras la aplicación de medidas de control adecuadas y la transición hacia el empleo de productos y procesos alternativos, la creación de capacidad y el fortalecimiento institucional, la concienciación, la vigilancia y la presentación de informes.
15. Podría ser necesario realizar inversiones importantes en relación con las obligaciones y las medidas (tanto si son voluntarias como jurídicamente vinculantes) que exigen cambios en los procesos. No obstante, habida cuenta de la oportunidad de lograr ventajas colaterales por medio de la reducción de otros contaminantes, es posible que los costos adicionales atribuibles directamente a la reducción del mercurio sean relativamente bajos respecto de los costos operacionales totales. Sobre la base de las prácticas operacionales habituales, dichas inversiones en el cambio de los procesos podrían hacerse en

un período relativamente breve o según objetivos e indicadores clave. De todos modos, la financiación adicional necesaria sería limitada, pues con el correr del tiempo la evolución de las necesidades tecnológicas suele tenerse en cuenta en los costos de construcción de instalaciones nuevas o modernizadas. En los casos en que dejar de lado el uso de mercurio exija inversiones de capital en tecnologías alternativas, puede considerarse la posibilidad de permitir que el cambio se realice en el contexto de los ciclos normales de renovación del equipo; un enfoque de este tipo evitaría acciones prematuras que se traducirían en demandas innecesarias al mecanismo financiero. Entre tanto, el uso continuado de mercurio podría requerir la utilización de las mejores prácticas disponibles para reducir al mínimo las liberaciones en el medio ambiente.

16. Las obligaciones y medidas de cambios en los procesos podrían orientarse mejor por medio de un fondo especializado para el mercurio y no un mecanismo existente como el FMAM, en particular si las inversiones técnicas y financieras son fácilmente cuantificables y medibles por medio de un proceso sistemático de vigilancia y evaluación de la eficacia. Estas obligaciones y medidas pueden ofrecer oportunidades para trabajar estrechamente con la industria en las actividades de inversión y obtener financiación del Banco Mundial o los bancos regionales. Debería tenerse en cuenta la contribución del desarrollo de la infraestructura a las actividades en el marco de otros acuerdos en cuestiones como el cambio climático o la mitigación de la pobreza, y deberían examinarse las oportunidades de financiación disponibles en virtud de esos programas.

17. Por otra parte, las medidas que exigen la promoción de una amplia gama de actividades podrían beneficiarse de otro enfoque, en particular en el caso de medidas en las que participan muchos grupos, como la extracción aurífera artesanal y en pequeña escala y la combustión de carbón en los hogares. Cabe reconocer que en estos casos algunos de los principales elementos impulsores del cambio podrían recaer fuera del alcance del instrumento a nivel mundial sobre el mercurio, lo cual podría tener consecuencias importantes en los costos, en particular cuando tratan de cuestiones técnicas, costos sociales y económicos, o reforma institucional. Estas cuestiones amplias podrían beneficiarse de un mecanismo de financiación que tuviera un enfoque más programático, como el FMAM, y podría considerarse la posibilidad de utilizar una serie de organizaciones intergubernamentales o centros regionales con conocimientos técnicos al examinar mecanismos efectivos de prestación de asistencia técnica o financiera en apoyo de la aplicación satisfactoria de estos tipos de medidas.

18. El mecanismo financiero tiene por objeto facilitar la efectiva aplicación del instrumento sobre el mercurio. Los mecanismos existentes han adoptado enfoques diversos. El Fondo Multilateral tiene por objeto facilitar el cumplimiento, mientras que los mecanismos de convenios administrados por el FMAM se centran en la aplicación. En la práctica, el alcance de los proyectos admisibles para recibir apoyo del Fondo Multilateral podría ser más reducido que el de los proyectos respaldados por mecanismos financieros administrados por el FMAM. Para que un enfoque basado en el cumplimiento sea eficaz es necesario que tenga obligaciones y medidas claras, dirigidas, bien definidas y medibles.

19. Las actividades como la creación de capacidad y el fortalecimiento institucional, incluidas las medidas nacionales de planificación y asignación de prioridades, podrían ser de relativamente corto plazo, tener objetivos claros, requerir financiación limitada y cumplir una posible función de prestación de servicios a los centros regionales. La ejecución satisfactoria de un programa de actividades de creación de capacidad requiere un ciclo de proyecto relativamente breve con costos de transacción bajos, en vista del número y el alcance de los proyectos de este tipo que se necesitarán en esta clase de programa. Posiblemente también se necesite financiación para la elaboración de orientación y su puesta a prueba. El FMAM y el Programa de inicio rápido del Enfoque Estratégico, en el marco de actividades de apoyo, han financiado actividades semejantes. Habida cuenta de los éxitos recientes del Programa, el Comité tal vez desee analizar si las actividades de apoyo podrían ejecutarse con éxito mediante un fondo fiduciario especializado para el mercurio con un enfoque basado en el Programa.

20. La concienciación, en particular a nivel comunitario, es decisiva para el éxito de medidas dirigidas y probablemente requiera solo financiación limitada para actividades de corto plazo. Un ciclo de proyecto breve con un proceso de aplicación relativamente sencillo podría facilitar la realización de actividades en el marco de un programa de este tipo. Nuevamente, el Programa de inicio rápido es un ejemplo de mecanismo de apoyo eficaz que utiliza un fondo fiduciario especializado y cuenta con importante participación de organizaciones no gubernamentales internacionales. También podrían examinarse las oportunidades de aprovechar las sinergias con el PNUMA y otras organizaciones.

21. Los instrumentos jurídicamente vinculantes suelen necesitar la vigilancia y presentación de informes periódica por las partes. Los mecanismos de presentación de informes requieren financiación suficiente, estable y previsible para asegurar la elaboración de información de alta calidad y coherente,

indispensable para hacer el seguimiento del progreso hacia las metas acordadas. Podrían examinarse las oportunidades de colaboración con los requisitos de presentación de informes y vigilancia de otros instrumentos, como el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, aunque exigirían financiación segura a largo plazo.

IV. Posible papel de la financiación del sector privado en la gestión racional de productos químicos

A. Iniciativas en curso en que se analiza la posible función del sector privado

22. Se ha debatido la función del sector privado y su posible contribución a la financiación de la gestión racional de productos químicos en distintos foros relativos al grupo de mecanismos que se ocupan de los productos químicos y los desechos. El debate más reciente y más amplio tuvo lugar durante la elaboración y aplicación del Enfoque Estratégico, entre otros foros, durante el tercer período de sesiones del Comité Preparatorio para la elaboración de un enfoque estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional, celebrado en septiembre de 2005, y el segundo período de sesiones de la Conferencia Internacional sobre gestión de los productos químicos, celebrado en mayo de 2009.

B. Elaboración de la infraestructura jurídica e institucional y medidas para el recupero de los gastos

23. Si bien todas las situaciones nacionales son singulares y requieren soluciones especiales, en la elaboración del Enfoque Estratégico se subrayaron cuatro lagunas importantes en la gestión racional de productos químicos, a saber: marcos jurídicos fragmentados; falta de capacidad institucional para aplicar las disposiciones de los marcos existentes; falta de financiación, especialmente a nivel nacional; y falta de capacidad de los países en desarrollo y los países con economías en transición para concebir y aplicar estrategias sólidas para la gestión racional de productos químicos.

24. Un obstáculo importante para el progreso es el hecho de que muchos países no dan prioridad a la gestión de productos químicos y le asignan recursos financieros limitados. Muchos países en desarrollo dependen de la financiación externa del Fondo Fiduciario del Programa de inicio rápido, el FMAM, el Fondo Multilateral y otros mecanismos internacionales y regionales. Si bien el gasto gubernamental desembolsado por medio de reglamentaciones, inversiones directas y financiación bilateral y multilateral desempeña un papel importante en la gestión de productos químicos, deberían identificarse otras fuentes de financiación de largo plazo.

25. La incorporación de la gestión racional de productos químicos puede crear nuevas fuentes de financiación con arreglo a los presupuestos nacionales cuando se le asigna prioridad en los planes nacionales de desarrollo. Además, impulsar la participación financiera y técnica del sector privado mediante la utilización de instrumentos económicos para recuperar los gastos de los servicios de la administración pública podría ser otra herramienta posiblemente importante para la promoción de la gestión racional de productos químicos.

26. En la sección V de la Estrategia de política global del Enfoque Estratégico, sobre consideraciones financieras, se establecen los arreglos financieros para la aplicación del Enfoque Estratégico, para el cual promover la reducción de los riesgos del mercurio constituye una prioridad. En lo que se refiere a las contribuciones del sector privado, en el párrafo 19 de la Estrategia de política global se enumeran las acciones siguientes:

- a) Acciones en el plano nacional o subnacional para apoyar la financiación de los objetivos del Enfoque Estratégico, lo que incluirá:
 - iv) Si procede, la evaluación y aprobación a nivel nacional y subnacional de instrumentos económicos con el fin de internalizar los costos externos de los productos químicos, teniendo presente que esos instrumentos requieren una elaboración minuciosa, sobre todo en los países en desarrollo y los países con economías en transición;
- b) Fortalecer las asociaciones y la participación técnica y financiera de la industria en la realización de los objetivos del Enfoque Estratégico, lo que incluirá invitar a la industria a que:

- i) Examine y refuerce sus iniciativas actuales de carácter voluntario para abordar las grandes dificultades que entraña la realización de los objetivos de Enfoque Estratégico;
- ii) Emprenda nuevas iniciativas, entre ellas el establecimiento de asociaciones con fundaciones, círculos universitarios y organizaciones no gubernamentales para la realización de los objetivos del Enfoque Estratégico;
- iii) Aporte recursos, incluso contribuciones en especie, para la realización de los objetivos del Enfoque Estratégico, manteniendo y apoyándose en sus iniciativas sobre responsabilidad social y ambiental satisfactoria de las empresas.

27. Al desarrollar el Enfoque Estratégico, las partes reconocieron que, si bien el gasto gubernamental desembolsado por medio de reglamentaciones, inversiones directas y financiación bilateral and multilateral desempeñaba un papel importante en la gestión de productos químicos, se necesitaban otras fuentes de financiación de largo plazo para complementar la financiación pública para que la comunidad mundial alcanzara su objetivo de una mejor gestión de productos químicos. En muchos países se están utilizando los importantes compromisos financieros asumidos por el sector privado, entre otras cosas por medio de la internalización de los costos, de conformidad con el principio de que quien contamina paga, expresado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁴.

28. El Consejo de Administración ha alentado al PNUMA a que desempeñe un papel importante para facilitar la aplicación del Enfoque Estratégico. En respuesta a un pedido de asistencia de la secretaría del Enfoque Estratégico, el PNUMA está preparando una orientación integral para la elaboración de la infraestructura jurídica e institucional y las medidas de recuperación de los gastos en relación con la gestión racional de productos químicos en países en desarrollo y países con economías en transición. El propósito de la orientación es prestar asistencia a los profesionales de la gestión de productos químicos en esos países para determinar qué hay que hacer en materia legislativa e institucional para la gestión racional de productos químicos, así como las oportunidades para concebir instrumentos económicos destinados a recuperar los gastos de los servicios de la administración pública. También se propone contribuir al fomento de un proceso de autofinanciación a nivel nacional para complementar otras fuentes bilaterales y multilaterales de financiación para la gestión racional de productos químicos.

29. La labor sobre la orientación integral comenzó en marzo de 2009. La orientación integral consta de directrices en tres esferas: la gestión de la colocación de productos químicos en el mercado para su uso; la gestión de productos químicos en otras etapas de su ciclo de vida; y enfoques innovadores de la gestión de productos químicos. Se ha convocado a un grupo internacional de expertos, integrado por especialistas en derecho, mecanismos institucionales e instrumentos económicos, para que brinde asesoramiento sobre la elaboración de la orientación integral y realice cursillos prácticos y ejecute proyectos de demostración en los países. En diciembre de 2009 comenzaron las pruebas nacionales de la orientación integral. Se prevé realizar tres cursillos prácticos nacionales con objeto de examinar y revisar la orientación integral para velar por que aborde las necesidades de los países en desarrollo. Después de un examen por homólogos del grupo de expertos, la orientación integral se puso en práctica en 2010 y se probará sobre el terreno en 2011 en varios proyectos de demostración que suministrarán importantes conocimientos sobre los desafíos y la posibilidad de incorporar nuevas mejoras. Aunque la orientación integral no se centra específicamente en el mercurio, al facilitar la formulación de políticas coherentes de gestión de productos químicos y de mecanismos de recuperación de los gastos para la financiación de la gestión racional de productos químicos a nivel nacional, tiene potencial para apoyar la aplicación efectiva del instrumento a nivel mundial sobre el mercurio.

30. En respuesta al pedido de información de la secretaría a los gobiernos, los Estados Unidos de América informaron de que el Centro de Financiación para el Medio Ambiente de la Agencia de Protección Ambiental ha publicado el "*Guidebook of Financial Tools: Paying for Environmental System*"s (Manual de instrumentos financieros: Pagar por los sistemas ambientales), que puede consultarse en el sitio www.epa.gov/efinpage/publications/GFT2008.pdf.

⁴ El principio 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo dice: "Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales".

B. Contribuciones del sector privada reglamentadas por el gobierno

31. Si bien muchos países desarrollados ya han establecido sistemas de recuperación de los gastos por la prestación de determinados servicios de gestión ambiental, incluida la gestión de productos químicos, estas prácticas son menos comunes en los países en desarrollo y los países con economías en transición. La situación actual respecto de los instrumentos de recuperación de los gastos o de recaudación de ingresos en el contexto de los productos químicos indica que sería posible ampliar los instrumentos económicos como fuente de financiación a nivel nacional. No obstante, está claro que el uso de instrumentos económicos, como los mecanismos de recuperación de los gastos o recaudación de ingresos, es una opción normativa que debe examinarse cuidadosamente. La orientación integral mencionada *supra* también ayudará a los países en desarrollo a analizar estas opciones si así lo desean.

32. Se dispone de distintos instrumentos económicos, algunos de los cuales exigen mayor infraestructura y aplicación de las disposiciones que otros. Por ejemplo, los sistemas de pago y reembolso de depósitos por desechos podrían no requerir una gran inversión en infraestructura si los administran empresas comerciales que funcionan en el punto de venta. También brindan un lugar centralizado para la recolección de material reciclable, facilitando así la clasificación y selección de desechos.

33. El uso de instrumentos económicos, como impuestos a la contaminación, tasas de uso o sistemas de concesión de licencias, para crear incentivos destinados a cambiar las tendencias de producción y consumo de productos químicos puede generar ingresos útiles; no obstante, la aplicación de las disposiciones puede plantear un problema.

34. En su respuesta al pedido de información de la secretaría a los gobiernos, Noruega señaló que su política ambiental estaba basada en el principio de quien contamina paga y, de resultas de ello, el sector privado ejecutaba y financiaba los programas y medidas adoptados por el Gobierno en el ámbito de los productos químicos. Además, la industria contribuía financiando investigaciones y el desarrollo de tecnologías, muchas veces en cooperación con el Gobierno.

C. Contribuciones y actividades voluntarias del sector privado

35. La presente sección contiene ejemplos de enfoques que incluyen la participación del sector privado ejecutados con éxito en varios países.

1. Establecimiento de asociaciones y federaciones industriales

36. La experiencia de los países desarrollados ha demostrado la importancia de la infraestructura comercial e industrial en la gestión con éxito de los productos químicos. Las autoridades de reglamentación no suelen tener la capacidad para tratar directamente con las distintas empresas, por lo cual el agrupamiento de estas en asociaciones y federaciones nacionales de la industria puede facilitar mucho la cooperación y la aplicación efectiva de los sistemas reglamentarios nacionales. Además de brindar un canal de comunicación más eficaz entre los gobiernos y la industria, estas asociaciones pueden contribuir considerablemente a la ampliación de los conocimientos, el intercambio de información y experiencia, y el desarrollo de la capacidad y las competencias de las distintas empresas para asumir sus obligaciones en el marco de la legislación nacional.

2. Cuidado Responsable en la industria de productos químicos

37. El programa de Cuidado Responsable se puso en marcha primeramente en el Canadá en 1985 en respuesta a la preocupación pública sobre la fabricación, distribución y utilización de productos químicos. Desde entonces se ha extendido por todo el mundo, como iniciativa voluntaria mundial en el marco de la cual las empresas químicas, por conducto de sus asociaciones nacionales, trabajan en conjunto para mejorar su desempeño en las esferas de la salud, la seguridad y el medio ambiente, y para entablar comunicaciones con los interesados directos sobre sus productos y procesos. Actualmente participan en el programa 53 asociaciones nacionales de la industria química. El Consejo Internacional de Asociaciones de Fabricantes de Productos Químicos sirve de coordinador primario, vigilando su aplicación y velando por que se mantenga actualizado respecto de los problemas y cuestiones actuales. Las asociaciones nacionales de la industria química se encargan de la aplicación del programa en sus países. En consecuencia, la iniciativa se encuentra en diferentes etapas de desarrollo, con distintas prioridades, según el país. Sin embargo, todos los programas nacionales de Cuidado Responsable tienen características básicas comunes, incluido el compromiso oficial de todas las empresas de establecer un conjunto de principios rectores; un conjunto de códigos, notas de orientación y listas de verificación para ayudar a las empresas a cumplir sus compromisos; la elaboración de indicadores respecto de los cuales medir las mejoras en el desempeño; comunicaciones abiertas sobre cuestiones de

salud, seguridad y medio ambiente con las partes interesadas, tanto dentro de la industria como fuera de ella; y procedimientos para verificar que las empresas miembro han puesto en marcha los elementos medibles o prácticos de Cuidado Responsable⁵.

3. Productos y producción menos contaminantes

38. Aplicar los conceptos de productos y producción menos contaminantes como parte de los controles mejorados del mercurio puede tener efectos positivos en la competitividad de las empresas. Las inversiones en controles mejorados del mercurio pueden obtener beneficios derivados de mayores oportunidades comerciales. Las inversiones en controles preventivos, como el uso de productos químicos menos peligrosos y una mayor información sobre los riesgos y el uso seguro, disminuirán la necesidad de adoptar costosas medidas técnicas de reducción de la exposición y de control de las emisiones. Además, una mejora de los controles podría traducirse en procesos más eficaces en función de los costos que utilicen menos productos químicos y generen menos desechos.

4. Acuerdos ambientales voluntarios

39. Los acuerdos ambientales voluntarios son acuerdos negociados oficialmente entre empresas o grupos de empresas y los gobiernos sobre normas ambientales en determinados mercados o actividades de producción, con lo cual desaparece la necesidad de legislación gubernamental engorrosa y cara. El resultado es una mayor flexibilidad en la realización de las actividades y la garantía de que se cumplen las disposiciones de gestión ambiental. Este tipo de acuerdo funciona mejor cuando el gobierno nacional dispone de instrumentos normativos enérgicos para el caso de que el enfoque voluntario resulte insuficiente.

40. En su respuesta al pedido de información de la secretaría a los gobiernos, los Estados Unidos de América destacaron dos asociaciones como ejemplos de iniciativas nacionales público-privadas voluntarias destinadas a lograr la reducción, eliminación y recolección del mercurio en determinados productos.

41. El Programa nacional de recuperación del mercurio en interruptores de luz de vehículos se puso en marcha en agosto de 2006 con el objeto de recuperar del 80% al 90% de todos los interruptores de luz con mercurio de la chatarra de vehículos antes de 2017. El Programa, que se aplica a nivel estatal, está concebido para recuperar unos 40 millones de interruptores de luz con mercurio de la chatarra de vehículos que se funden para obtener acero nuevo. Se trata de un esfuerzo de colaboración de la Agencia de Protección Ambiental, los estados, organizaciones ambientales y sectores industriales, incluidos fabricantes de vehículos, empresas de desmantelamiento y desguazadores. A febrero de 2008 el Programa había recolectado un millón de interruptores de luz con mercurio de automotores, equivalente a la remoción de más de una tonelada de mercurio del medio ambiente.

42. En el Desafío del Mercurio de la Alianza Nacional de Prioridades Ambientales las empresas del sector privado participantes pagan el costo de reducir su propio uso de mercurio, mientras que la Agencia de Protección Ambiental financia la administración general del programa, que promueve la eliminación voluntaria y sistemática de equipo del sector industrial que contiene mercurio mediante un proceso de cuatro etapas:

- a) Asociarse a la Alianza;
- b) Contraer la promesa del Desafío del Mercurio;
- c) Poner en práctica un plan de reducción del mercurio (por ejemplo, abastecerse a partir de las existencias de mercurio, recolectar el mercurio para reciclarlo y establecer políticas de adquisiciones libres de mercurio);
- d) Logros y reconocimiento (la Agencia de Protección Ambiental destaca los éxitos en su sitio web e informa a los medios locales).

5. Thermostat Recycling Corporation

43. Los grandes fabricantes de termostatos Honeywell, White-Rodgers y General Electric establecieron la Thermostat Recycling Corporation en 1998 como empresa sin fines de lucro que facilita la recolección y eliminación adecuada de termostatos que contienen mercurio. Los fundadores y otras 25 empresas la financian, pagando tasas proporcionales al número de termostatos recolectados

⁵ Puede obtenerse más información en el sitio www.responsiblecare.org/.

producidos por cada fabricante. Desde su inicio, la empresa ha distribuido más de 3.400 contenedores para la recolección entre mayoristas y contratistas en los ámbitos de la calefacción, la ventilación y el aire acondicionado. Alienta activamente la participación en el programa y realiza acciones de concienciación a nivel nacional, como publicidad nacional y regional, actividades sectoriales, cursillos prácticos y otras actividades de divulgación, acerca de la necesidad de eliminar adecuadamente los termostatos que contienen mercurio.

44. Además, los Estados Unidos informaron de varias asociaciones que, si bien no se aplican específicamente el mercurio, podrían servir de modelo para iniciativas voluntarias destinadas a reunir información y diseñar productos con menos sustancias tóxicas.

45. El objetivo del Programa de gestión del ácido perfluorooctanoico 2010–2015 es reducir las emisiones y el contenido en productos de ácido perfluorooctanoico, sus precursores y otras sustancias homólogas conexas con más carbonos en un 95% antes de 2010 respecto del nivel de referencia de 2000, y trabajar para eliminar las emisiones y el contenido en productos antes de 2015. Ocho grandes fabricantes que tienen operaciones en los Estados Unidos se comprometieron a cumplir esos objetivos en sus operaciones en todo el mundo, a presentar informes anuales sobre sus progresos y a prestar asistencia financiera para la recolección y presentación de datos a la Agencia de Protección Ambiental.

46. Diseño para el Medio Ambiente es una alianza de la Agencia de Protección Ambiental que reúne a interesados de la industria, grupos ambientales y universidades para evaluar las preocupaciones relativas a la salud humana y el medio ambiente relacionadas con los productos químicos y los procesos industriales. Ofrece asistencia técnica en especie de la Agencia de Protección Ambiental por medio de herramientas, metodologías y conocimientos especializados como incentivo para alentar la participación de entidades del sector privado. El Programa de etiquetado para productos más seguros, que ha logrado que 1.500 productos lleven el logotipo de la alianza, es uno de los proyectos de la alianza.

V. ¿Cuáles son las ventajas?

47. Obtener financiación del sector privado puede traer aparejadas ventajas tanto para los países beneficiarios como para los donantes. Si hay aceptación generalizada de los controles de la industria, mediante la aplicación de tasas u otras medidas de control, se facilita el problema de imponer los controles en los distintos países. La introducción de medidas de control oficiales, como legislación o reglamentaciones nacionales, puede ser más directa si se aprovechan los ejemplos de medidas semejantes que han tenido éxito. La aceptación internacional del control de la industria reduce al mínimo la ventaja competitiva que podrían tener las industrias no reglamentadas. Después de la adopción y aplicación generalizada de estos controles, quedan pocos incentivos para trasladar las actividades de fabricación a otros lugares. El establecimiento de fechas de eliminación o de limitaciones de uso comprendidas y aceptadas ampliamente puede reducir la carga de los reguladores y los encargados de la aplicación de las disposiciones.

48. Estos controles y planes de eliminación pueden motivar a la industria a que analice opciones para dejar de lado el uso de mercurio en productos y procesos y buscar alternativas, en particular las que están menos reglamentadas. La demanda de los consumidores puede reforzar esta motivación, especialmente como resultado de las campañas de concienciación que ponen de relieve los beneficios de la producción no contaminante y sostenible y la necesidad de una gestión racional de las sustancias peligrosas.

49. Cuando la industria pone en marcha sistemas voluntarios para eliminar el uso de mercurio en productos y procesos y utilizar productos alternativos, o está de acuerdo en participar en estos, pueden obtenerse beneficios sin la necesidad de sufragar los costos de reglamentaciones nacionales u otras medidas de control.

VI. Posibles elementos que el Comité tal vez desee examinar

50. El Comité tal vez desee examinar la posible función del sector privado como medio de financiar actividades o medidas en el marco del instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial sobre el mercurio, al tiempo que sigue examinando posibles opciones de una combinación adecuada de otros contribuyentes al mecanismo financiero, en particular respecto de la financiación de proyectos relativamente de gran escala.

51. Una vez que se tenga mayor claridad en cuanto a las obligaciones que se establezcan en el instrumento sobre el mercurio, podría ser necesario un análisis ulterior de las posibles aplicaciones y limitaciones de los modelos existentes de mecanismos de financiación para contribuir a las deliberaciones del Comité sobre la elaboración de un mecanismo financiero idóneo para el nuevo instrumento.
