



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

Distr.: General
16 de agosto de 2011

Español
Original: Inglés



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

Nairobi, 31 de octubre a 4 de noviembre de 2011
Tema 3 del programa provisional*

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

**Relación entre el futuro instrumento sobre el mercurio y el
Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos
transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación**

Nota de la secretaria

1. En su segundo período de sesiones, celebrado en Chiba (Japón) del 24 al 28 de enero de 2011, el Comité intergubernamental de negociación encargado de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial sobre el mercurio convino en una lista de la información que la secretaría enviaría al Comité en su tercer período de sesiones para facilitar los debates que seguiría teniendo sobre el tema. Entre otras cosas, se pidió a la secretaría que proporcionase una versión revisada del documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/16, titulado “Relación entre el futuro instrumento sobre el mercurio y el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación”. En respuesta a ese pedido, la secretaría ha elaborado la presente nota.

Introducción

2. Al encargar que se elaborase un instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial sobre el mercurio, en el párrafo 27 f) de su decisión 25/5, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) acordó que el Comité intergubernamental de negociación incluyese en ese instrumento disposiciones para abordar la cuestión de los desechos que contienen mercurio y la rehabilitación de los sitios contaminados. En el párrafo 28 d) de la misma decisión, el Consejo de Administración acordó también que el Comité tomase en consideración la necesidad de lograr la cooperación y coordinación y evitar la duplicación innecesaria de las medidas propuestas con las disposiciones pertinentes previstas en otros acuerdos y procesos internacionales. Por esa razón, el instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial sobre el mercurio debería establecer una relación de apoyo y complementariedad mutuos con otros acuerdos ambientales multilaterales. En los períodos de sesiones primero y segundo del Comité, varios gobiernos hicieron llamamientos para que las disposiciones del instrumento se coordinasen con las disposiciones de otros instrumentos, en particular el Convenio de Basilea y el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, con el fin de evitar la duplicación y la confusión, así como de garantizar la certeza jurídica.

* UNEP(DTIE)/Hg/INC.3/1.

3. Para el primer período de sesiones del Comité, la Secretaría del Convenio de Basilea informó sobre el modo en que en el Convenio se trataban el mercurio y los compuestos de mercurio y cómo el Convenio podría contribuir a todo esfuerzo internacional destinado a hacer frente a los desafíos que planteaba el mercurio a nivel mundial (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/3). No obstante, en ese período de sesiones, algunos representantes subrayaron la necesidad de que hubiera coordinación con el Convenio de Basilea, y otros dijeron que existían lagunas y superposiciones entre el futuro instrumento sobre el mercurio y el Convenio que harían necesario un análisis más exhaustivo. Por consiguiente, se pidió a la secretaría que proporcionara más información y aclaraciones al Comité, en su segundo período de sesiones, sobre esas lagunas y la aplicabilidad del Convenio de Basilea a la gestión ambientalmente racional de los desechos de mercurio; en respuesta a ese pedido, la secretaría elaboró el documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/16. En el segundo período de sesiones del Comité, se pidió a la secretaría que revisara el documento.

4. La presente nota responde a ese pedido. Para elaborarla, la secretaría conservó la estructura del documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/16, en el que se toman como punto de partida las opciones de base que se describen en el documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/5 para las disposiciones sustantivas que podrían incluirse en el instrumento sobre el mercurio para reducir el suministro de mercurio, mejorar la capacidad para el almacenamiento ambientalmente racional, reducir el comercio internacional de mercurio, disminuir las emisiones atmosféricas de mercurio y abordar la cuestión de los desechos que contienen mercurio. La secretaría incorporó a esa estructura información suministrada por la Secretaría del Convenio de Basilea en el documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/3 y, consultas mediante, elementos presentados por las partes en los períodos de sesiones primero y segundo del Comité por escrito en los casos en que fue posible.

5. En el capítulo I de la presente nota se indican las posibles lagunas y superposiciones que podría haber entre el futuro instrumento sobre el mercurio y el Convenio de Basilea y en el capítulo II se presentan elementos de un posible criterio basado en ejemplos de otros acuerdos.

I. Posibles lagunas y superposiciones entre el futuro instrumento sobre el mercurio y el Convenio de Basilea

A. Partes

6. No existen garantías de que las partes en el instrumento sobre el mercurio sean las mismas que las Partes en el Convenio de Basilea. Por esa razón, al contemplar la aplicabilidad del Convenio y la adopción de disposiciones del instrumento sobre el mercurio en virtud de las cuales se podrían aplicar directamente las disposiciones del Convenio a algunas cuestiones relativas a los desechos de mercurio, el Comité tal vez desee considerar una modalidad que establezca vínculos entre los dos instrumentos sin dejar de respetar su autonomía jurídica y la soberanía de cada uno de los Estados que no sean partes en ambos instrumentos. En el capítulo II se presentan algunos ejemplos de tales vínculos entre los dos instrumentos.

B. Alcance

7. Un acuerdo internacional puede aplicarse con eficacia siempre y cuando todos los interesados comprendan claramente su alcance y disposiciones. Aunque todavía no se ha analizado en detalle el objetivo del futuro instrumento sobre el mercurio, ese instrumento y el Convenio de Basilea podrían compartir el objetivo común de proteger la salud humana y el medio ambiente de los efectos nocivos de ciertos productos químicos peligrosos. Aun así, es de prever que los dos instrumentos difieran entre sí, ya que el futuro instrumento sobre el mercurio ha de tratar el problema que plantea una sustancia específica (el mercurio) desde la perspectiva del ciclo de vida, mientras que el Convenio de Basilea se ocupa de una serie de sustancias u objetos, entre ellos el mercurio, cuando se convierten en desechos. Mientras que está previsto que el futuro instrumento sobre el mercurio adopte un enfoque del ciclo de vida para controlar el mercurio, el Convenio de Basilea se ocupa de lo que ocurre al final de la vida útil de las sustancias u objetos. Así pues, las disposiciones pertinentes del Convenio se aplican al mercurio únicamente cuando se lo clasifica como desecho. Por lo tanto, el Comité tal vez desee examinar el modo de lograr la cooperación y coordinación apropiadas entre los dos instrumentos para evitar la duplicación innecesaria y garantizar el control adecuado del mercurio en todas las etapas de su ciclo de vida. En el capítulo II de la presente nota se incluyen ejemplos del modo en que se ha previsto en el Convenio de Estocolmo ese tipo de cooperación y coordinación con el Convenio de Basilea.

C. Definición y clasificación de los desechos de mercurio

8. Las disposiciones y los procedimientos de control del Convenio de Basilea se aplican a los desechos peligrosos y otros desechos. En el párrafo 1 del artículo 2 los “desechos” se definen como las sustancias u objetos a cuya eliminación se procede, se propone proceder o se está obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional. En el párrafo 4 de ese mismo artículo se define la “eliminación” como cualquiera de las operaciones especificadas en el anexo IV del Convenio. En la sección A de ese anexo se enumeran las operaciones que no pueden conducir a la recuperación de recursos, el reciclado, la regeneración, la reutilización directa u otros usos, y en la sección B, las operaciones que pueden conducir a esas actividades. Así pues, en el marco del Convenio de Basilea la eliminación comprende una amplia gama de opciones de tratamiento, incluido el reciclado, y no está restringida a las operaciones de eliminación definitiva. Dadas las propiedades intrínsecas del mercurio y la necesidad patente de eliminarlo de la cadena de suministro, solo unas pocas opciones de eliminación son adecuadas para esa sustancia. Por consiguiente, el Comité tal vez desee restringir las opciones de eliminación a las que estime apropiadas.

9. En la definición de “desechos peligrosos” que figura en el Convenio se incluyen desechos y corrientes de desechos que:

a) Están enumerados en cualquiera de las categorías del anexo I, a menos que no tengan ninguna de las características descritas en el anexo III del Convenio;

b) No están incluidos en la descripción mencionada anteriormente, pero definidos o considerados peligrosos por la legislación interna de la Parte que sea Estado de exportación, de importación o de tránsito.

10. También se obtiene un panorama más claro de los desechos que están reglamentados por el Convenio con las listas de desechos que figuran en los anexos VIII y IX. Así pues, para que un desecho sea considerado peligroso debe estar incluido en el anexo I y debe poseer algunas de las características peligrosas. Además, todo desecho que haya sido definido o considerado peligroso por la legislación de un país de exportación, de importación o de tránsito se considera desecho peligroso con arreglo al Convenio.

11. Por “otros desechos” se entienden aquellos desechos enumerados en el anexo II del Convenio de Basilea (Y46 y Y47). Esos desechos pueden ser sustancias u objetos que contienen mercurio.

12. Por lo tanto, en cierta medida, la clasificación de los desechos peligrosos es la misma para todas las Partes en el Convenio de Basilea. En lo que respecta al mercurio, como afirma la Secretaría del Convenio en el documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/3, eso significa que, para todas las Partes, los desechos que tienen como constituyentes mercurio o compuestos de mercurio se definen como desechos peligrosos y están sujetos a las disposiciones del Convenio (artículo 1, párrafo 1 a), categoría Y29 del anexo I y categorías A1010, A1030 y A1180 del anexo VIII). Entre esos desechos se incluyen los residuos de la depuración de gases de combustión, los residuos de la refundición y una serie de productos que contienen mercurio al final de su vida útil.

13. Además de los desechos peligrosos incluidos en los anexos del Convenio de Basilea, las Partes pueden definir otros desechos como peligrosos en su legislación nacional, por ejemplo, fijando un valor límite para el contenido de mercurio que sea conforme a las disposiciones del Convenio de Basilea y las normas del derecho internacional (artículo 4, párrafo 11). Eso puede llevar a una discrepancia entre las interpretaciones nacionales o regionales¹. Por ejemplo, algunas Partes podrían considerar que el mercurio contenido en cierto producto es un desecho de los hogares y no un desecho peligroso. Esa variación también se puede plantear en el caso de los materiales reciclados o regenerados, que en la legislación de muchos países se definen como peligrosos o se consideran peligrosos únicamente si contienen impurezas peligrosas por encima de un umbral determinado. De todos modos, en ese contexto, el Convenio de Basilea define la peligrosidad de los desechos de mercurio a partir de propiedades intrínsecas más que de un umbral de contenido de mercurio.

14. En vista de las clasificaciones nacionales a las que da lugar el Convenio de Basilea, el Comité tal vez desee, como se propuso en el documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/5, establecer valores umbral para el mercurio y sus compuestos en la corriente general de desechos que harían que esos desechos

1 Esa discrepancia entre las interpretaciones es producto de las elecciones de las Partes en cuanto al modo de transponer el Convenio en su legislación nacional, más que un resultado directo de las disposiciones del Convenio en sí. Las Partes gozan del derecho soberano de imponer otros requisitos además de los establecidos en el Convenio. De todos modos, en el párrafo 5 del artículo 6 del Convenio se exige a las Partes que apliquen las disposiciones del Convenio *mutatis mutandis* cuando no se entienda lo mismo por los desechos definidos legalmente o considerados como peligrosos.

estuviesen sujetos a las disposiciones sobre desechos de mercurio del instrumento. Para poder aplicar un criterio común y compartido a lo que se definirá como desecho de mercurio, el Comité tal vez desee contemplar en el instrumento la posibilidad de que la Conferencia de las Partes en el instrumento sobre el mercurio elabore metodologías de muestreo y analíticas normalizadas. Esas metodologías podrían tener en cuenta ciertas iniciativas existentes y estar relacionadas con ellas, por ejemplo, el proyecto de directrices técnicas para el manejo ambientalmente racional de desechos consistentes en mercurio elemental y desechos que contengan mercurio o estén contaminados con él, del Convenio de Basilea, y el Instrumental para la identificación y cuantificación de liberaciones de mercurio, elaborado por la Subdivisión de Productos Químicos de la División de Tecnología, Industria y Economía del PNUMA. Asimismo, tal vez sea conveniente especificar en el instrumento cuándo se estará obligado a eliminar el mercurio, ya sea que se lo haya añadido a los productos o utilizado en un proceso de forma intencional o no.

15. Por último, en los períodos de sesiones primero y segundo del Comité, algunos representantes pidieron que se formularan definiciones claras de los términos empleados en el instrumento sobre el mercurio y que estos debían concordar con las disposiciones del Convenio de Basilea. De hecho, en los períodos de sesiones del Comité se han utilizado diversos términos relacionados con los desechos, tales como “desechos de mercurio”, “desechos que contienen mercurio” y “desechos de mercurio elemental”, mientras que en la última versión del proyecto de directrices técnicas del Convenio de Basilea se emplea el término “desechos consistentes en mercurio elemental y desechos que contengan mercurio o estén contaminados con él”, que incluye todos los desechos relacionados con el mercurio².

16. En los debates del primer período de sesiones del Comité y de las reuniones preparatorias se puso de manifiesto que no todos entendían de la misma manera algunos términos relacionados con la gestión de los desechos de mercurio y que estos abarcaban diversos conceptos y figuras jurídicas. La esfera de asociación sobre suministro y almacenamiento de mercurio del PNUMA está ayudando a solucionar ese problema preparando un glosario de términos y definiciones utilizados en los documentos del PNUMA y del Convenio de Basilea en el que se describen los diversos aspectos del almacenamiento y la eliminación del mercurio y de los desechos que contienen mercurio y que tiene por objeto dar un significado uniforme a esos términos, lo cual, más adelante, podría ser de ayuda en las negociaciones.

17. En este sentido, el Comité tal vez considere útil hacer una diferencia en el instrumento entre “desechos de mercurio” y “mercurio como mercancía”. Por ejemplo, el término “desechos de mercurio” podría comprender los desechos consistentes en mercurio y los desechos que contienen mercurio o están contaminados con él por encima de un valor umbral determinado, además de las sustancias u objetos que contienen mercurio a cuya eliminación se procede o se está obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional. Por “mercurio como mercancía” se podría entender las sustancias u objetos consistentes en mercurio o que contienen mercurio cuyo propósito o destino sea un uso permitido en virtud del instrumento sobre el mercurio. Asimismo, en el segundo período de sesiones del Comité, varios representantes propusieron que se tuviera en cuenta el origen del mercurio como criterio para clasificar de desecho esa sustancia, y sugirieron que el mercurio derivado de fuentes prohibidas se considerase desecho que debía eliminarse de manera ambientalmente racional.

D. Gestión de los desechos de mercurio

18. En su decisión 25/5, el Consejo de Administración del PNUMA acordó que, al elaborar el instrumento sobre el mercurio, el Comité Intergubernamental de Negociación debería incluir disposiciones para abordar la cuestión de los desechos que contienen mercurio y reconoció la necesidad de facilitar la gestión ambientalmente racional del mercurio.

19. Uno de los objetivos principales del Convenio de Basilea es el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y de otros desechos, que se define en el artículo 2 del Convenio como “la adopción de todas las medidas posibles para garantizar que los desechos peligrosos y otros desechos se manejen de manera que queden protegidos el medio ambiente y la salud humana contra los efectos nocivos que pueden derivarse de tales desechos”. Según la Secretaría del Convenio, el manejo ambientalmente racional se lleva a cabo a través de un enfoque integrado del ciclo de vida, para el cual se aplican estrictos controles desde la generación de un desecho peligroso hasta su

² Proyecto de directrices técnicas para el manejo ambientalmente racional de desechos consistentes en mercurio elemental y desechos que contengan mercurio o estén contaminados con él, séptima versión, 26 de julio de 2011, disponible en <http://www.basel.int/techmatters/index.html>.

almacenamiento, transporte, tratamiento, reutilización, reciclado, recuperación y eliminación definitiva³.

20. Si bien el concepto de gestión o manejo ambientalmente racional tiene su origen en el Convenio de Basilea y es obligatorio para las Partes en el Convenio, el Comité tal vez desee aclarar de qué modo se aplica ese concepto en el caso del mercurio, por ejemplo, en lo que respecta a la manera en que un país exportador podría verificar las prácticas de gestión de desechos de un Estado importador para poder adoptar una decisión sobre la exportación con conocimiento de causa. Para ello podría basarse en las disposiciones actuales de los artículos 4 y 6 del Convenio de Basilea y podría también contemplar las situaciones en que el Estado importador o el exportador no sean Partes en el Convenio⁴.

21. En su decisión VIII/33, la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea decidió incluir en el Plan Estratégico para la aplicación del Convenio de Basilea una nueva esfera de interés prioritario sobre desechos de mercurio. La Conferencia de las Partes pidió a la Secretaría que, entre otras cosas, elaborase directrices sobre la gestión ambientalmente racional de los desechos de mercurio, poniendo énfasis en el desarrollo de prácticas racionales de eliminación y rehabilitación. Esas directrices, que abarcan todas las formas de desechos de mercurio, incluido el mercurio elemental, se están elaborando y se presentarán a la Conferencia de las Partes en su décima reunión, en octubre de 2011, para su posible aprobación.

22. El Comité tal vez desee considerar si en el instrumento sobre el mercurio se debería especificar qué métodos de tratamiento deberían exigir las partes. El proyecto de directrices sobre el manejo ambientalmente racional elaborado en el marco del Convenio de Basilea incluye la mayor parte de los aspectos del tratamiento de los desechos de mercurio (si no todos) y, por esa razón, comprende las mejores técnicas disponibles, las mejores prácticas ambientales y el control de las emisiones. El proyecto será normativo y no jurídicamente vinculante a nivel mundial. En el proyecto también se recomienda el etiquetado de los “productos con mercurio añadido”, además de la sensibilización y participación del público en la aplicación de la gestión ambientalmente racional de los desechos de mercurio. Una vez más, el Comité tal vez desee establecer requisitos jurídicos para tales prácticas. Además, junto con las diversas etapas de la jerarquía de tratamiento de los desechos, en ese proyecto de directrices se consideran, por ejemplo, la recuperación y el reciclado, pero no se incluye la comercialización de mercurio recuperado, ya que no es competencia del Convenio de Basilea. Así pues, ni en el Convenio de Basilea ni en sus directrices técnicas se propone ni prohíbe ningún método de tratamiento específico siempre que sea ambientalmente racional y, por esa razón, el Comité tal vez desee hacerlo en el instrumento sobre el mercurio. Asimismo, el Comité tal vez desee hacer una clara distinción entre los requisitos de tratamiento del mercurio elemental y los correspondientes a los desechos que contienen mercurio. En el Convenio no se limita el mercurio a ningún uso específico cuando es producto del reciclado; el Comité tal vez desee hacerlo en el instrumento sobre el mercurio.

E. Almacenamiento de mercurio

23. En los períodos de sesiones primero y segundo del Comité, muchos representantes afirmaron que las disposiciones sobre el almacenamiento ambientalmente racional del mercurio serían un elemento clave del instrumento sobre el mercurio. Varios representantes destacaron la importancia del almacenamiento ambientalmente racional del mercurio procedente de existencias, desechos y otras fuentes antropógenas para evitar el reingreso posterior del mercurio al mercado mundial y la posibilidad de futuras liberaciones en el medio ambiente.

24. Por consiguiente, el Comité tal vez desee incluir disposiciones en el instrumento sobre el mercurio con arreglo a las cuales la Conferencia de las Partes debería elaborar orientación tanto para los movimientos transfronterizos como para la gestión ambientalmente racional del mercurio. Esa orientación podría incluir recomendaciones o requisitos sobre las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales de almacenamiento que se consideren ambientalmente racionales y

3 www.basel.int/convention/basics.html.

4 Por ejemplo, en el párrafo 2 g) del artículo 4 se dispone que cada Parte tomará las medidas apropiadas para “impedir la importación de desechos peligrosos y otros desechos si tiene razones para creer que tales desechos no serán sometidos a un manejo ambientalmente racional”. En el párrafo 9 del artículo 6 se establece lo siguiente: “Las Partes exigirán que toda persona que participe en un envío transfronterizo de desechos peligrosos o de otros desechos firme el documento relativo a ese movimiento en el momento de la entrega o de la recepción de los desechos de que se trate. Exigirán también que el eliminador informe tanto al exportador como a la autoridad competente del Estado de exportación de que ha recibido los desechos en cuestión y, a su debido tiempo, de que se ha concluido la eliminación de conformidad con lo indicado en la notificación. Si el Estado de exportación no recibe esa información, la autoridad competente del Estado de exportación o el exportador lo comunicarán al Estado de importación”.

podría complementar las disposiciones existentes y las que se están elaborando en el marco del Convenio de Basilea. En la orientación se podría especificar cuándo se debe aceptar mercurio elemental en una planta de almacenamiento ambientalmente racional, tomando como base la forma del mercurio, si se debería estabilizar y de qué manera, su nivel de pureza, el nivel y la naturaleza de las impurezas, la radioactividad y otras consideraciones; los procedimientos de aceptación, incluidas la verificación, las especificaciones de los contenedores, las certificaciones y otras cuestiones; y los requisitos relacionados con la planta para el almacenamiento subterráneo o en la superficie permanente o provisional, incluidos los plazos máximos de almacenamiento provisional, la capacidad de recuperar las existencias; la vigilancia, la inspección, las emergencias y el mantenimiento de registros.

25. En la sección A del anexo IV del Convenio de Basilea, el almacenamiento permanente y el provisional de desechos se identifican como operaciones de eliminación D12 y D155, respectivamente. Ahora bien, como se dijo anteriormente, cuando se estudie la aplicabilidad del Convenio a un material determinado, debería tenerse presente que tal vez existan diferencias a nivel regional, nacional o incluso local si una Parte ha previsto disposiciones adicionales respecto de lo que se define como desecho o lo que se considera como tal. Esta cuestión reviste una importancia particular en el caso del almacenamiento ambientalmente racional del mercurio, dado que si bien el almacenamiento permanente y el provisional se definen como operaciones de eliminación en el Convenio, las disposiciones conexas solo se aplican a los desechos. Por consiguiente, el almacenamiento ambientalmente racional del mercurio que no está clasificado como desecho (por ejemplo, el mercurio como mercancía) no se inscribiría en el ámbito del Convenio. Si el Comité desea abordar la cuestión del almacenamiento del mercurio que no está clasificado como desecho, tendrá que hacerlo en alguna disposición del instrumento sobre el mercurio. No obstante, cuando el mercurio elemental o sus compuestos están almacenados para su eliminación definitiva, el mercurio debería tratarse como desecho.

26. El proyecto de directrices técnicas para el manejo ambientalmente racional de desechos consistentes en mercurio elemental y desechos que contengan mercurio o estén contaminados con él, del Convenio de Basilea, incluye secciones específicas sobre técnicas y tecnologías ambientalmente racionales para el almacenamiento. Tal como se mencionó anteriormente, dado que las directrices son normativas y no jurídicamente vinculantes a nivel mundial, el Comité tal vez desee considerar la posibilidad de incluir disposiciones de carácter jurídicamente vinculante en el instrumento sobre el mercurio.

27. El Comité tal vez desee, asimismo, adoptar disposiciones para que las partes elaboren planes de acción nacionales para el almacenamiento seguro, en estrecha cooperación con el Convenio de Basilea, o cooperen a fin de concertar arreglos destinados a mejorar la capacidad para el almacenamiento ambientalmente racional a nivel nacional y regional, incluso a través de emplazamientos de almacenamiento regionales o subregionales. La Subdivisión de Productos Químicos de la División de Tecnología, Industria y Economía del PNUMA está ejecutando dos proyectos regionales financiados por el Gobierno de Noruega en Asia y el Pacífico y América Latina diseñados para identificar opciones convenientes para el almacenamiento de mercurio. Esos proyectos contribuirán a mejorar los conocimientos sobre el almacenamiento ambientalmente racional del mercurio, que reviste una importancia crítica para su gestión ambientalmente racional.

F. Movimientos transfronterizos de mercurio

28. El control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos, que deben reducirse a un mínimo para lograr su gestión ambientalmente racional, es el objetivo central del Convenio de Basilea. Las disposiciones del Convenio que rigen esos movimientos se aplican únicamente cuando el mercurio se considera desecho. Además, se aplican tanto a las operaciones de “eliminación definitiva” como a las operaciones que pueden conducir a la reutilización, el reciclado o la recuperación⁶. Conforme al Convenio, las Partes deben tomar las medidas apropiadas para que solo se permitan los movimientos transfronterizos de desechos en condiciones específicas, incluso cuando los desechos sean necesarios como materias primas para el reciclado o la recuperación en el Estado de importación. Los movimientos están sujetos a los procedimientos y requisitos pertinentes previstos en

5 En el anexo IV del Convenio de Basilea se hace referencia al “almacenamiento previo a cualquiera de las operaciones indicadas en la sección A”. A los fines de la presente nota, se emplea el término “almacenamiento provisional” para esa y otras situaciones.

6 Véase el párrafo 8 de la presente nota. En el párrafo 4 del artículo 2 del Convenio de Basilea se define la “eliminación” como cualquiera de las operaciones especificadas en el anexo IV del Convenio. La sección A de ese anexo incluye operaciones que no pueden conducir a la recuperación de recursos, el reciclado, la regeneración, la reutilización directa u otros usos, mientras que la sección B incluye las operaciones que sí pueden conducir a esas actividades.

el Convenio de Basilea y a todos los requisitos que puedan establecerse por legislación nacional u otras medidas.

29. Por consiguiente, el comité tal vez desee además restringir los movimientos transfronterizos de desechos de mercurio al almacenamiento ambientalmente racional y a los usos permitidos, o a uno de los dos. El Comité tal vez desee contemplar la posibilidad de que las partes permitan la exportación de mercurio elemental y de compuestos específicos de mercurio únicamente para un uso permitido a la parte importadora en virtud del instrumento sobre el mercurio o para su almacenamiento ambientalmente racional cuando, tal como declararon varios representantes en los períodos de sesiones primero y segundo del Comité, no existan en el país importador instalaciones de almacenamiento seguras.

30. De conformidad con el párrafo 5 del artículo 4 y con el artículo 11, las Partes en el Convenio de Basilea no pueden exportar desechos peligrosos ni otros desechos a Estados que no sean Partes ni importarlos de esos Estados, a menos que hayan concertado algún acuerdo que no menoscabe los requisitos establecidos en el Convenio en relación con el manejo ambientalmente racional. El Comité tal vez desee analizar las repercusiones que podría tener una disposición de ese tipo en el instrumento sobre el mercurio, sobre todo cuando los Estados pueden ser parte en un acuerdo pero no en otro.

31. La Enmienda de prohibición del Convenio de Basilea, que se aprobó en 1995 mediante la decisión III/1 de la Conferencia de las Partes, tiene por objeto prohibir los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos destinados a su eliminación definitiva o a su recuperación desde Estados incluidos en el anexo VII del Convenio (es decir, Estados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Unión Europea y Liechtenstein) a Estados que no se incluyen en ese anexo. Esa enmienda aún no ha entrado en vigor. De todos modos, el Comité tal vez desee considerar la repercusión que podría tener la entrada en vigor de la enmienda en el instrumento sobre el mercurio. Asimismo, si quisiera prohibir el intercambio de mercurio entre un grupo específico de países, el Comité tal vez desee contemplar el hecho de que las partes en cada instrumento podrían no ser exactamente las mismas.

32. Por último, el Comité tal vez desee analizar si conviene elaborar en mayor medida las disposiciones sobre tráfico ilícito que se incluyen en el artículo 9 del Convenio de Basilea, por ejemplo, disponiendo la indemnización por daños o tratando la cuestión del tráfico ilícito del mercurio que no está clasificado como desecho o que tiene lugar con Estados que no son Partes en el Convenio.

33. Cuando entre en vigor, el Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, adoptado en 1999 en virtud de la decisión V/29 de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea, proporcionará un régimen para la responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, incluido el tráfico ilícito de esos desechos. El Protocolo no se aplica a los daños resultantes de los movimientos transfronterizos del mercurio que no está clasificado como desecho. El Comité tal vez desee considerar la repercusión que podría tener la entrada en vigor del Protocolo en el instrumento sobre el mercurio o evaluar si desea complementarlo.

G. Creación de capacidad y asistencia financiera y técnica

34. En el primer período de sesiones del Comité, los representantes se refirieron a varios desafíos que los países en desarrollo y los países con economías en transición debían enfrentar en relación con los desechos de mercurio. La mayor parte de esos países no dispone de recursos, personal, expertos ni infraestructura que les permita hacer una gestión racional de los desechos de mercurio.

35. El Convenio de Basilea incluye disposiciones sobre la transferencia de tecnología y la creación de capacidad, como el párrafo 1 del artículo 14, sobre el establecimiento de centros regionales o subregionales de capacitación y transferencia de tecnología con respecto al manejo y la reducción al mínimo de los desechos peligrosos y otros desechos. Sin embargo, como se pone de relieve en la nota de la Secretaría sobre opciones para la prestación de asistencia técnica y creación de capacidad (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/9), a los centros regionales les resulta difícil desempeñar sus mandatos, en gran parte porque para ello dependen de recursos del Fondo Fiduciario de Cooperación Técnica del Convenio, que es voluntario, y de otras fuentes que en su mayoría son voluntarias también.

36. Teniendo presentes los costos potencialmente elevados de la gestión de los desechos de mercurio y la necesidad de prestar apoyo a algunos países para que puedan encarar la cuestión, el Comité tal vez desee considerar estas cuestiones en el marco de las disposiciones relacionadas con un mecanismo financiero del instrumento sobre el mercurio y estudiar si los centros regionales establecidos en el marco de los convenios de Basilea y Estocolmo podrían ser de ayuda.

37. En los períodos de sesiones primero y segundo del Comité, algunos representantes se mostraron a favor del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas en el cumplimiento de los compromisos que se contraerían en el futuro instrumento sobre el mercurio. Muchos se manifestaron a favor de que se aplicara el principio de quien contamina paga y de que compartieran los costos los interesados responsables, incluido el sector privado. Algunos también se pronunciaron a favor de vincular el cumplimiento con la prestación de asistencia financiera y técnica. Ese acuerdo condicionado podría implementarse a través de distintas modalidades institucionales y operacionales de mecanismo financiero.

H. Presentación de informes

38. Al considerar la cuestión de la presentación de informes en el marco del instrumento sobre el mercurio, el Comité tal vez desee tener en cuenta los requisitos de presentación de informes estipulados en el párrafo 3 del artículo 13 y en el artículo 16 del Convenio de Basilea. Eso ayudaría a lograr la cooperación y coordinación y evitar la duplicación innecesaria de las medidas propuestas con las disposiciones pertinentes previstas en otros acuerdos y procesos internacionales y de esa manera se estaría respetando el párrafo 28 d) de la decisión 25/5 del Consejo de Administración del PNUMA.

II. Posibles modalidades

39. Existen varios precedentes que podrían ser de utilidad para la posible interacción entre el Convenio de Basilea y el futuro instrumento sobre el mercurio, a saber, las modalidades del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional y el Convenio de Estocolmo, que se aprobaron en 1998 y 2001, respectivamente. El Convenio de Rotterdam excluye explícitamente los desechos de su ámbito de aplicación, mientras que los criterios y el alcance del Convenio de Estocolmo son comparables al enfoque del ciclo de vida de las sustancias considerado por el Consejo de Administración para el futuro instrumento jurídicamente vinculante sobre el mercurio.

40. El Convenio de Estocolmo, en su artículo 6, estipula la cooperación con el Convenio de Basilea. Primero, para evitar un vacío jurídico, considera en forma conjunta las existencias, los desechos y los productos y artículos cuando se convierten en desechos que consisten en un producto químico incluido en un anexo o contienen dicho producto químico o están contaminados con él, e incluye los arreglos necesarios para su identificación; especifica cuándo las existencias de los productos químicos incluidos se considerarán desechos (cuando su uso deja de estar permitido) y posteriormente se ocupa de la gestión de esos desechos y establece la obligación de adoptar las medidas adecuadas para que esos desechos (incluidos los productos y artículos cuando se conviertan en desechos) se eliminen de un modo tal que el contenido del contaminante orgánico persistente se destruya o se transforme en forma irreversible⁷, prohibiendo específicamente las operaciones que puedan dar lugar a la recuperación, reciclado, regeneración, reutilización directa o usos alternativos, que en el Convenio de Basilea se consideran opciones de eliminación.

41. En segundo lugar, en lo que hace al transporte transfronterizo, el Convenio de Estocolmo, en su artículo 3, exige que las Partes prohíban y/o adopten medidas para eliminar las importaciones y exportaciones. Además, las Partes deben adoptar medidas para restringir las importaciones y exportaciones a ciertos fines, a saber, los usos o fines permitidos a la Parte importadora o la eliminación ambientalmente racional en condiciones específicas. El Convenio también exige que se tengan en cuenta las reglas, normas y directrices internacionales pertinentes. En el párrafo 2 del artículo 6 también se insta a establecer una estrecha cooperación entre la Conferencia de las Partes y los órganos pertinentes del Convenio de Basilea para, entre otras cosas, fijar los niveles de destrucción y transformación irreversible necesarios para garantizar que no se exhiban las características de contaminantes orgánicos persistentes; determinar los métodos que constituyan eliminación ambientalmente racional; y establecer, cuando proceda, los niveles de concentración de los productos químicos incluidos en los anexos A, B y C para definir el bajo contenido de contaminante orgánico persistente a que se hace referencia en el párrafo 1 d) ii) del artículo 6.

42. En el artículo 6 del Convenio de Estocolmo se estipulan las obligaciones básicas que contraen las Partes en relación con los desechos de contaminantes orgánicos persistentes, incluido el requisito de que las Partes deben tener en cuenta las reglas, normas y directrices internacionales pertinentes relacionadas con el transporte internacional de esos desechos. Si bien el Convenio de Estocolmo otorga a la Conferencia de las Partes la autoridad para adoptar decisiones en forma definitiva sobre los

⁷ En el párrafo 1 d) i) del artículo 6 se dispone también que deben adoptarse las medidas adecuadas para que esos desechos se gestionen, recojan, transporten y almacenen de manera ambientalmente racional.

desechos de contaminantes orgánicos persistentes, también le exige que coopere estrechamente con los órganos pertinentes del Convenio de Basilea cuando tiene que ocuparse de los aspectos de la gestión de los desechos de contaminantes orgánicos persistentes en los que estén especializados esos órganos. Tal vez sería conveniente que el Comité tuviese en cuenta este criterio cuando elabore las disposiciones relativas a los desechos de mercurio que se incluirán en el nuevo instrumento y cuando estudie la relación entre ese instrumento y el Convenio de Basilea.

43. También se puede mencionar en este sentido el Convenio internacional de Hong Kong para el reciclaje seguro y ambientalmente racional de los buques, adoptado en 2009 con el auspicio de la Organización Marítima Internacional. Aunque todavía no ha entrado en vigor, el Convenio de Hong Kong tiene por objeto establecer reglas para el reciclaje de buques a nivel mundial en relación con el transporte internacional y las actividades de reciclaje de buques. El Convenio de Hong Kong establece una clara interacción con el Convenio de Basilea, cuyas Partes aprobaron en 2002 las directrices técnicas para el manejo ambientalmente racional del desguace total y parcial de embarcaciones. Si bien en el Convenio de Hong Kong se definen los términos “reciclaje de buques”, “instalación de reciclaje de buques” y “compañía de reciclaje” comprendidos en su ámbito de aplicación, también, en su regla 3, se insta a las Partes a que tengan en cuenta “las normas, recomendaciones y orientaciones elaboradas en el marco del Convenio de Basilea [...] que sean pertinentes y aplicables” a la hora de elaborar las medidas para su aplicación.

III. Conclusión

44. Cuando se estudie la relación entre el futuro instrumento sobre el mercurio y el Convenio de Basilea, el Comité tal vez desee tener presentes ciertas cuestiones fundamentales. En primer lugar, es probable que las Partes en el Convenio de Basilea y las partes en el futuro instrumento sobre el mercurio no sean exactamente las mismas, de modo que no se puede dar por sentado que todos los Estados estarán obligados a cumplir los mismos compromisos jurídicos que guardan relación con los desechos de mercurio. En segundo lugar, será importante que las definiciones guarden coherencia con las que se emplean en el Convenio de Basilea, aunque, aun así, el Comité tal vez desee definir con más precisión en el instrumento sobre el mercurio algunos términos relacionados con los desechos de mercurio. Asimismo, el Comité tal vez desee definir y aclarar en el futuro instrumento sobre el mercurio los casos en que el mercurio elemental o la sustancia u objeto que contiene mercurio son desechos o están clasificados como desechos peligrosos. Así se podría aclarar más la relación entre los instrumentos y los casos en que correspondería aplicar uno u otro. En tercer lugar, tal vez haya que complementar la fuerza de ley de las disposiciones del Convenio de Basilea relacionadas con el mercurio para cumplir los objetivos del Comité en cuanto a la elaboración de un instrumento amplio y jurídicamente vinculante sobre el mercurio. La gestión ambientalmente racional, las mejores técnicas disponibles, las mejores prácticas ambientales y el control de las emisiones, por ejemplo, son temas que se incluyen en el proyecto de directrices técnicas para el manejo ambientalmente racional de desechos consistentes en mercurio elemental y desechos que contengan mercurio o estén contaminados con él que se está elaborando actualmente en el marco del Convenio de Basilea. El Comité tal vez desee estudiar la posibilidad de incluir disposiciones de carácter obligatorio sobre esos temas.
