



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

Distr.: General
30 de marzo de 2010

Español
Original: Inglés



**Comité Intergubernamental de Negociación encargado de
elaborar un instrumento jurídicamente vinculante a nivel
mundial sobre el mercurio**

Primer período de sesiones

Estocolmo, 7 a 11 de junio de 2010

Tema 4 del programa provisional*

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

**Evaluación de la eficacia en otras convenciones y convenios y
posibles enfoques para el establecimiento de parámetros de
referencia**

Nota de la Secretaría

Introducción

1. En su reunión celebrada en Bangkok del 9 al 23 de octubre de 2009, el Grupo de Trabajo especial de composición abierta encargado de los preparativos de la reunión del Comité Intergubernamental de Negociación sobre el mercurio convino en una lista de información que la Secretaría enviaría al Comité en su primer período de sesiones para facilitar la labor de éste. Entre otras cosas, se pidió a la Secretaría que suministrara información sobre “mecanismos para la evaluación de la eficacia en otras convenciones y convenios y enfoques posibles para el establecimiento de parámetros de referencia”. La presente nota responde a esa petición.

2. La presente nota proporciona información sobre una serie de acuerdos ambientales multilaterales a nivel mundial y regional. Explora brevemente las contribuciones que la evaluación de la eficacia puede realizar a dichos acuerdos y los diferentes componentes de los mecanismos de evaluación de la eficacia y su contribución al éxito de los acuerdos ambientales multilaterales para el logro de sus objetivos. Expone también por qué puede ser necesarios establecer parámetros de referencia para el instrumento del mercurio que se elabore, cómo se han establecido los parámetros de referencia en una serie de acuerdos ambientales multilaterales y si fue necesario revisarlos después de haber sido aprobados. Sobre la base de tal información, la nota expone después las posibles opciones para la evaluación de la eficacia del instrumento sobre el mercurio que se vaya a elaborar.

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

3. A los fines de la presente nota el término “eficacia” se considera que es el grado en el que un acuerdo ambiental multilateral cumple sus objetivos, en particular, si resuelve el problema ambiental para cuya solución se concertó. Por lo tanto, la eficacia es una cuestión de prestaciones del acuerdo en su conjunto, más bien que de prestaciones fragmentarias. Muchos factores pueden tener una influencia sobre la eficacia, tales como el grado de exigencia de las disposiciones del acuerdo y la claridad con que están expuestas; el grado de participación en el acuerdo y si entre sus Partes figuran contribuyentes importantes al problema que aborda; el volumen de prestación de asistencia financiera y técnica para ayudar a las Partes a cumplir sus compromisos; el nivel general de cumplimiento logrado por todas las Partes; y otros factores. Es importante señalar que un elevado grado de cumplimiento de un acuerdo puede ser no ser eficaz para abordar el problema ambiental que se pretende solventar con el acuerdo, si los objetivos del acuerdo y las obligaciones impuestas a las Partes son insuficientemente ambiciosos.

4. Los “parámetros de referencia” tal y como se utilizan en la presente nota y en los acuerdos ambientales multilaterales pertinentes son una estimación de los niveles reales de emisiones, liberaciones, usos o comercio de una sustancia determinada en un año concreto, en un momento determinado en el tiempo o durante un determinado período de tiempo, con respecto a los cuales se miden los futuros niveles de dichas emisiones, liberaciones, usos o comercio. Los parámetros de referencia se calculan utilizando la mejor información y los mejores datos disponibles en la actualidad. Es inevitable que las deficiencias en dichas informaciones y datos perjudiquen la precisión de los parámetros de referencia; por esta razón, las Partes en un acuerdo ambiental multilateral, con sujeción a cuales quiera condiciones que pueden considerar apropiadas, pueden prever la revisión de los parámetros de referencia teniendo en cuenta información y datos adicionales que no estaban disponibles o no se consideraron en el momento en que se establecieron los parámetros de referencia.

I. Necesidad de evaluar la eficacia

5. Al establecer un acuerdo ambiental multilateral, los Estados en general llegan a un acuerdo sobre uno o más objetivos que hay que lograr. La evaluación de eficacia permite atribuir un valor al éxito de las actividades desarrolladas en la labor destinada al logro de dichos objetivos. Por ejemplo, el Grupo de Evaluación Científica, del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono produce informes periódicos sobre los progresos conseguidos en el logro de los objetivos del Protocolo. El último de dichos informes, elaborado en 2006¹, concluyó que los niveles de ozono a nivel mundial no disminuían en dicho momento como lo habían hecho desde fines de la década de 1970 a mediados de la década de 1990 y que se habían observado algunos aumentos en los niveles de ozono. Aquellas mejoras en la capa de ozono, concluía el informe, se habían producido durante un período en que las abundancias estratosféricas de halógenos habían alcanzado su máximo y comenzado a disminuir, hecho que demostraba el éxito del Protocolo de Montreal para controlar la producción y consumo mundial de sustancias que agotan el ozono.

6. Exponiendo la eficacia de determinadas actividades en el marco de un acuerdo puede dar como resultado una mayor predisposición de los donantes a financiar dichas actividades.

II. Componentes que contribuyen a los mecanismos de la evaluación de la eficacia en otras convenciones y convenios

7. Algunos acuerdos ambientales multilaterales, tales como el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, incluyen disposiciones para la evaluación de la eficacia. El párrafo 1 del artículo 16 del Convenio de Estocolmo estipula lo siguiente:

Quando hayan transcurrido cuatro años a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Convenio, y en lo sucesivo de manera periódica a intervalos que ha de fijar la Conferencia de las Partes, la Conferencia evaluará la eficacia del presente Convenio.

8. El artículo 16 estipula además que la Conferencia de las Partes, en su primera reunión iniciará los arreglos para dotarse de datos de vigilancia comparables sobre la presencia, así como su transporte en el medio ambiente a escala regional y mundial objeto del Convenio de los productos químicos.

¹ “Scientific Assessment of Ozone Depletion: 2006”, cap. 6, p. 6.1, disponible en línea en http://ozone.unep.org/Assessment_Panels/SAP/Scientific_Assessment_2006/index.shtml.

También pide que las Partes presenten informes como medio para proporcionar parte de la información necesaria para la evaluación de la eficacia del Convenio. Este requisito de presentación de informes por las Partes es adicional a los requisitos de presentación de informes establecidos en el artículo 15 del Convenio, que se refieren a la información sobre la producción, importación y exportación de los productos químicos abarcados por el Convenio y medidas adoptadas para su ejecución.

9. Otros acuerdos ambientales multilaterales, tales como el Protocolo de Montreal, requieren también que las Partes presenten informes, incluidos informes iniciales que se proporcionarán en el plazo de tres meses transcurridos después de haber pasado a ser Partes e informes anuales con respecto a determinadas sustancias. Si bien dichos informes no se piden para la evaluación de la eficacia proporcionan datos, no obstante, que son importantes para su éxito.

10. Algunos acuerdos ambientales multilaterales tales como el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional no imponen obligaciones de notificación oficial a las Partes. Ahora bien, el Convenio de Rotterdam sí que requiere que las Partes presenten información sobre una serie de temas a la Secretaría. Por ejemplo, se exige que cada Parte comunique a la Secretaría siempre que haya adoptado esa cuestión reglamentaria firme para prohibir o restringir rigurosamente un plaguicida o producto químico industrial, por razones de salud o de medio ambiente y presente la información correspondiente sobre si permitirá futuras importaciones de sustancias incluidas en el anexo III del Convenio.

11. Dicha información ha hecho posible a la Secretaría producir, a petición de la Conferencia de las Partes, informes periódicos sobre la situación de la aplicación del Convenio por las partes. Estos informes permiten una evaluación general de la eficacia de ciertas actividades en el marco del Convenio, imponiendo sin embargo una carga mínima a las partes. Ahora bien, cabe recordar que los objetivos del Convenio se centran en la protección de la salud humana y del medio ambiente de posibles efectos nocivos. La presentación de informes nacionales sobre la importación y exportación de sustancias objeto del Convenio puede ser de uso limitado para evaluar la eficacia con que se están logrando dichos objetivos, ya que un cambio en la cantidad de productos químicos importados o exportados pueden no estar directamente relacionado con la protección de la salud humana o del medio ambiente en ausencia de medidas eficaces tener la certeza de que se gestionan sosteniblemente de una manera segura y ambientalmente racional. La presentación de informes nacionales sobre cuestiones tales como la elaboración de programas de gestión de productos químicos, la imposición de condiciones de registro o la incidencia de experiencias adversas con la utilización de plaguicidas objeto del Convenio, podría proporcionar información más valiosa con respecto a la aplicación del Convenio y su eficacia.

III. Necesidad de contar con un parámetro de referencia

12. Varios acuerdos ambientales multilaterales estipulan el establecimiento de parámetros de referencia con respecto a los que medir el desempeño de la Parte. El párrafo 1 del artículo 3 del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, por ejemplo, estipula lo siguiente:

Las Partes incluidas en el anexo I se asegurarán, individual o conjuntamente, de que sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excedan de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignados para ellas en el anexo B y de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012.

13. El Protocolo de Kyoto establece un mecanismo para determinar los parámetros de referencia mencionados en el artículo 3, que se basa en los datos presentados por las partes incluidas en el anexo I del Protocolo. Los datos notificados se utilizan para establecer para cada Parte el nivel de existencias de carbono en 1990 y para permitir la realización de una estimación de los cambios de dichas existencias en años ulteriores.

14. El Protocolo de Montreal hace amplio uso de los parámetros de referencia con respecto a la producción y consumo de sustancias que agotan el ozono, con el fin de disminuir progresivamente los

niveles permitidos de producción y consumo. Por ejemplo, el artículo 2A del Protocolo estipula reducciones progresivas en la producción y consumo de clorofluorocarbonos limitándolos a porcentajes de los niveles básicos de producción y consumo para dichas sustancias, que define como el nivel de producción y consumo en 1986. Los porcentajes se aplican a los periodos de tiempo determinados y disminuyen con el tiempo llegando finalmente a cero. Existen parámetros de referencia análogos para otras sustancias controladas en virtud del Protocolo.

15. Otras convenciones y convenios que controlan la utilización de ciertas sustancias, tales como el Convenio de Estocolmo, no se basan en tan gran medida en la utilización de parámetros de referencia. Así, el artículo 3 del Convenio de Estocolmo, que estipula medidas para reducir o eliminar las liberaciones debidas a la producción y uso intencionales estipula lo siguiente:

Cada Parte:

- a) Prohibirá y/o adoptará las medidas jurídicas y administrativas que sean necesarias para eliminar:
 - i) Su producción y utilización de los productos químicos enumerados en el anexo A con sujeción a las disposiciones que figuran en ese anexo; y
 - ii) Sus importaciones y exportaciones de los productos químicos incluidos en el anexo A del Acuerdo con las disposiciones del párrafo 2; y
- b) Restringirá su producción y utilización de los productos químicos incluidos en el anexo B de conformidad con las disposiciones de dicho anexo.

16. Dado que el artículo 3 estipula simplemente la adopción de medidas para eliminar la producción, utilización, importación y exportación de determinados productos químicos, no es esencial contar con parámetros de referencia. Los parámetros de referencia podrían proporcionar información útil y facilitar la vigilancia de los progresos logrados en la eliminación, lo que podría a su vez facilitar el acceso de la parte a la financiación u otro tipo de asistencia contingente para el progreso continuo y mensurable hacia el logro de los objetivos del Convenio. Ahora bien, no es necesaria una referencia para el cumplimiento de la obligación básica impuesta por el artículo.

IV. Opciones para el acuerdo sobre el mercurio

17. Sobre la base de los casos anteriores, puede comprobarse que se han utilizado varias modalidades de enfocar la evaluación de la eficacia que en otros acuerdos ambientales multilaterales. El mecanismo más adecuado dependerá de las disposiciones que se incluyan en cualquier instrumento sobre el mercurio elaborado por el Comité Intergubernamental de Negociación; por lo tanto, en la presente fase no se incluye aquí una exposición detallada de opciones. Ahora bien, en términos generales entre las opciones figuran:

- a) Inclusión de mecanismo de presentación de informes, vigilancia, evaluación de la eficacia y establecimiento de un parámetro de referencia en el texto del instrumento sobre el mercurio que se vaya a aprobar;
- b) Inclusión solamente de algunos de los mecanismos anteriormente indicados en el texto del instrumento, incumbiendo al órgano rector del instrumento la responsabilidad de elaborar otros mecanismos pertinentes;
- c) Inclusión de disposiciones en el instrumento para establecer un proceso mediante el cual la Secretaría prepararía informes periódicos al órgano rector sobre los progresos logrados en la aplicación.

18. Al considerar la necesidad de un mecanismo de evaluación de la eficacia para el instrumento sobre el mercurio, además de las mejores opciones para dicha evaluación, el Comité Intergubernamental de Negociación puede desear examinar los tipos de obligaciones que desea establecer en el instrumento sobre el mercurio, los requisitos de presentación de informes relativos a dichas obligaciones y el mecanismo para su aplicación. Puede desear también estudiar la interacción entre la evaluación de la eficacia y mecanismos de cumplimiento.