

Convenio de Basilea y agenda química internacional

Jacqueline Álvarez

Este trabajo va a referirse a las negociaciones internacionales en el ámbito del manejo de los productos químicos. Existen convenios ambientales, los cuales a través de una norma nacional son ratificados por los países y se conocen como convenios y/o acuerdos multilaterales jurídicamente vinculantes en otras palabras, los países somos Parte de los mismos y asumimos el compromiso de cumplir con sus obligaciones. También hay compromisos multilaterales, los que no son jurídicamente vinculantes, pero los países que los firman sí asumen la responsabilidad de cumplirlos.

El proceso que se sigue en los acuerdos multilaterales jurídicamente vinculantes es el siguiente:

1. Mandato: el Consejo de Administración del **PNUMA** establece un grupo de negociación y da un mandato.
2. Negociación: el texto del acuerdo se elabora mediante un proceso que involucra negociaciones y puede demorar dos o tres años.
3. Firma: se establece una fecha y lugar en donde el instrumento estará a disposición para la firma por parte de los Estados y luego se deposita en Naciones Unidas, donde queda a disposición por un tiempo para quienes quieran firmarlo.
4. Entrada en vigor: los textos de los acuerdos incluyen la fecha de entrada en vigor y cuáles son los requisitos que se deben cumplir para ser Parte; los países que lo ratifican se constituyen como Parte.

Cuando un país ratifica, contrae una obligación vinculante y adquiere derechos pero también obligaciones. Cada país define un punto de contacto, una persona, un referente que es la autoridad responsable. En el caso de los convenios a los que nos referimos aquí, la autoridad que ejerce este rol se denomina punto focal o autoridad competente. Para el convenio de Róterdam, se denominan Autoridad Nacional Designada. Una vez que el convenio entra en vigor, los países Parte se reúnen en la Conferencia de las Partes y adoptan medidas que continúan siendo obligatorias para los países. Esas decisiones no forman parte del texto del convenio, pero sí son medidas para la implementación y seguimiento por parte de cada país.

Dentro de los convenios del bloque de químicos, y otros foros, existen tres, los cuales son: el Convenio de Basilea, el Convenio de Rotterdam y el Convenio de Estocolmo. Cada uno de ellos se refiere a aspectos del ciclo de vida de los productos. El Convenio de Basilea se refiere a la etapa final de la vida de los productos o sustancias químicas peligrosas, a la etapa de desecho. ¿Cuáles son los desechos peligrosos? ¿Se puede hacer movimientos transfronterizos de desechos peligrosos? ¿Cómo se eliminan? Este convenio establece una serie de normas o de procedimientos para regular los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos. El Convenio de Rotterdam se refiere al comercio de sustancias peligrosas, y está relacionado con procedimientos de notificación previa a la realización de movimientos de productos químicos listados en uno de sus anexos. Si un país quiere exportar un producto que esta en la lista del Convenio de Rotterdam debe preguntarle al país receptor si lo acepta. En el caso de que la respuesta sea negativa, no lo puede exportar esto se conoce como “Consentimiento Fundamentado Previo” al movimiento transfronterizo. El Convenio de Estocolmo, es el último de los convenios de químicos y hoy incluye doce sustancias consideradas contaminantes orgánicos persistentes. Regula el uso, disposición, eliminación y movimiento de ellas.

Con respecto a los compromisos no vinculantes, dos de ellos se refieren a la seguridad química y a las metas del milenio en el marco del desarrollo sostenible. Me refiero al Foro Intergubernamental de Seguridad Química, ámbito que reúne a distintos sectores públicos, privados y de la sociedad civil organizada con el objeto de garantizar la seguridad química; y el Enfoque Estratégico para el Manejo Internacional de Productos Químicos (**SAICM**, por su siglas en inglés). Este último tiene como objetivo manejar de manera sostenible los productos químicos y comienza a operar luego de la resolución del Consejo de Administración de **PNUMA** de febrero de 2002. En febrero de 2006 se adopta el instrumento del enfoque estratégico. Los tres documentos que constituyen el Enfoque Estratégico, a saber la Declaración de Dubai sobre gestión de productos químicos a nivel internacional, la Estrategia de Política Global y el Plan de Acción Mundial, se publicaron por primera vez como anexos I del informe del primer período de sesiones de la Conferencia Internacional sobre Gestión de Productos Químicos.

El **SAICM** tiene tres grandes bloques:

- Estrategia Global: define el alcance, las necesidades, los objetivos, los principios rectores.
- Plan de acción Global: actividades, actores y distintos aspectos de la implementación.
- Declaración política: constituye la voluntad de los ministros de cumplir con la estrategia global y el plan de acción global.

Como ya se mencionó, no es vinculante pero los países están comprometidos y trabajando en acciones concretas con relación a este tema.

Los objetivos de **SAICM** están relacionados con la reducción de riesgos, la información y el conocimiento, con aspectos de gobernanza, con el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación técnica, y el tráfico ilícito de sustancias químicas.

Hoy la comunidad internacional está negociando otro compromiso relacionado con el mercurio. Se estableció un grupo de trabajo, cuyo objetivo es asesorar al Consejo de Administración sobre la mejor forma de abordar el tema internacionalmente.

Convenio de Basilea

El Convenio de Basilea, como todos los convenios, está relacionado con el tema de las sustancias químicas en el ámbito ambiental, aunque no sólo se refiere al ambiente sino también a la salud humana. El objetivo fundamental de protección de estas dos grandes áreas salud y medio ambiente tiene un área temática particular, los desechos peligrosos y otros residuos. ¿Por qué el Convenio de Basilea habla de otros desechos? Éste se comienza a negociar en 1989, a raíz de que una serie de barcos que visitaban diferentes países, en particular, países en desarrollo, sobre todo a países africanos y asiáticos, a los que llevaban desechos de países industrializados. Llegaban a puerto, descargaban sus contenedores y los dejaban ahí tirados. En ese momento no existía ninguna forma de protección para los países receptores de los residuos, más allá de los controles que se pudieran dar en esos momentos.

¿Por qué ocurría esto? Porque los países en desarrollo, en los años 80, empezaron a desarrollar gran cantidad de normas ambientales relacionadas con la disposición y eliminación de residuos. Eso generó costos muy elevados de tratamiento que las empresas no querían pagar; resultaba mucho más barato exportar. Los países que tenían mejores controles estaban más protegidos, pero los que no se veían afectados. En vista de esta situación, el Consejo de Administración de **PNUMA** estableció el

ámbito para realizar las negociaciones del Convenio, el que se firmó en marzo de 1989. En 1992 entró en vigor y a la fecha cuenta con 170 países Parte.

Cuando en 1989 se firmó el Convenio se establecieron una serie de procedimientos y obligaciones para controlar el movimiento transfronterizo de sustancias químicas, dada la urgencia del momento. Regresando al ejemplo del barco que descarga residuos en un país en vías de desarrollo, ¿qué ocurría si el país receptor no tenía forma de manejarlos? Como no había respuestas, se definió la manera de realizar los movimientos transfronterizos, lo que implica un procedimiento que requiere autorización de la parte importadora y de los países de tránsito. El procedimiento específica, además, la obligación de reimportar en el caso de que se haya configurado un acto ilícito, cuya definición está establecida en el texto del Convenio. Posteriormente, en 1995, la Conferencia de las Partes decidió incorporar una enmienda de prohibición, la cual aún no entra en vigor. Ésta prohíbe a los países desarrollados exportar sus desechos a los no desarrollados, independientemente de que el país no desarrollado lo permita. Dentro del Convenio también se negoció un Protocolo de Responsabilidad que establece qué son daños, quiénes son responsables y cuáles son las afectaciones. Si bien aún no entra en vigor, algunos países lo utilizan como texto de referencia. Con respecto al marco institucional, se establece la diferencia del nivel internacional y del nacional. Las reuniones, en el nivel internacional, son cada dos o tres años, dependiendo del convenio internacional del que se trate. Cada país, como ya se mencionó, tiene un punto focal, una autoridad competente y otros oficiales de control que son otras instituciones fiscalizadoras.

Por otra parte, el Convenio de Basilea tiene dos grandes objetivos: el que le dio origen referido al control del movimiento transfronterizo, y el segundo es el manejo ambientalmente adecuado de los residuos para lo que se establece una serie de principios que cada país parte debe cumplir. Son un conjunto de medidas y procedimientos que deben utilizarse para garantizar que los desechos se manejan de forma de proteger el medio ambiente y la salud. Las obligaciones generales se refieren a que la generación de desechos tiene que ser reducida, el uso del reciclaje, la reutilización o la generación de productos biodegradables, utilizar el concepto de evaluación de ciclo de vida, en vista de la utilización de conceptos como sustitución de productos o sustitución de tecnologías .

Un tema muy importante es cómo hacer la disposición final de los residuos. Debe ser segura, a la vez que se debe contar con instalaciones apropiadas y tecnología adecuada; no cualquier relleno sirve para tirar un desecho peligroso ni cualquier incinerador puede quemarlos. Es preferible tener almacenamientos transitorios de desechos que destruirlos de manera inadecuada.

Para concluir, es necesaria la coordinación entre todos los actores. Otra cosa que me parece importante agregar es que el Convenio de Basilea tiene manuales de implementación, con tablas y diagramas de flujo, instrucciones para sistemas de control y una serie de técnicas específicas, quizás no tanto relacionadas con el control del tránsito ilícito, pero sí con la parte de aplicación nacional para la disposición de residuos.

PREGUNTAS, DEBATE Y OBSERVACIONES ENTRE LOS ASISTENTES Y LA CONFERENCISTA

Pregunta: Con relación al control de movimientos transfronterizos, ¿qué se entiende por desechos? ¿Cómo los define el convenio de Basilea?

Intervención: Es lo que no puede ser reutilizado como materia prima.

Respuesta: Esa es, efectivamente, la definición intuitiva de lo que sería un desecho, a la que le agrego el carácter de peligroso. Pero el Convenio de Basilea agrega a esta definición, otro concepto. Cualquier producto puede ser un desecho, desde el momento en que ya no se lo quiere utilizar más, desde que pierda su valor comercial o desde que se lo quiera tirar a la basura. Eso es un desecho. El artículo 2, párrafo 1 del Convenio, define desecho como cualquier cosa de la que uno se quiera deshacer. Los motivos pueden ser variados e incluye el comercial, como, ejemplo, una marca que desaparece, una partida que ya no se fabrica.

Ahora, ¿cuáles son los desechos que el Convenio de Basilea debe controlar? Los desechos peligrosos. El Convenio tiene listas incluidas en anexos. En particular, menciono los Anexos 1 y 3. El 1 tiene que ver con flujos de desechos a controlar, por ejemplo, desechos de plomo, hospitalarios, medicamentos; el 3 se refiere a características de peligrosidad: tóxico, cancerígeno, explosivo, corrosivo, por ejemplo. Entonces, ¿cómo se interpretan estos anexos? Todas las categorías que están en el anexo 1 son consideradas peligrosas a menos que se demuestre que no cumplen las características del anexo 3. Esto resultaba extremadamente complicado, por lo tanto Basilea avanzó un poco más y hoy por hoy tiene dos listas, la A y la B. En la A los residuos son siempre peligrosos, a menos que se demuestre lo contrario, y en la B los residuos son siempre no peligrosos, a menos que se demuestre lo contrario. ¿Por qué se habla de demostración? Es un concepto de protección el que se trata de manejar. Argentina, por ejemplo, considera al papel como desecho peligroso; ¿por qué? Porque en muchos de los embarques de papel no sólo va papel, en muchas ocasiones van restos de vectores de enfermedades u otro tipo de desechos que sí son peligrosos. En conclusión, el Convenio de Basilea considera que los desechos que los países consideran peligrosos, lo son a los efectos del movimiento transfronterizo.

¿Qué es el tráfico ilícito de desechos peligrosos? El Convenio tiene una definición que abarca cinco puntos. Los primeros cuatro son intuitivos: no contar con la notificación de los estados, no consentimiento escrito, falsificación de documentación, el documento no concuerda con lo que contiene la carga por falta de cosas, porque se agregó volumen, porque no está bien etiquetado, etcétera. El quinto punto dice: “Que resulte en una violación deliberada como por ejemplo vertido, de desechos peligroso en contravención con el Convenio o con los principios generales de la ley.” ¿Por qué se considera tráfico ilícito? Por ejemplo, en ocasiones hay medicamentos con fecha de vencimiento cercana y en ese momento hay alguna crisis como un huracán o un terremoto. En casos así los medicamentos son esenciales. Se hace el envío y los países con problemas reciben los medicamentos. Es cuando estos “productos” se vuelven desechos peligrosos. Este tipo de envíos son muy difíciles de controlar porque cuando ingresan al país aún no están vencidos, pero, visto desde el punto de vista de quien los envía, es una forma de deshacerse de ellos deliberadamente. Si bien no son desechos en el momento que se inicia el movimiento, en concordancia con el punto “E”, mencionado en la definición de tráfico ilícito del Convenio, a nivel legal se tiene un justificativo de prohibir su importación o de que quien los haya enviado se haga cargo de ellos, una vez que terminó la emergencia y no fueron usados. Otro ejemplo típico son las zonas de exclusión aduaneras, que forman parte de los territorios nacionales, que pueden ser zonas francas, depósitos portuarios, los que tienen la exclusión en lo que es el arancel y que se utilizan muchas ocasiones para disponer deliberadamente de residuos.

¿Qué es lo que pide el convenio en estos casos? Primero, que el tráfico ilícito se defina en el país. Cuando se habla de estas situaciones, en español se utiliza el adjetivo “ilícito” y en inglés se utiliza “ilegal” ¿Cuál es la diferencia? Que cuando se usa ilícito, el punto B entra perfectamente porque no se habla de desechos, pero ilegal no, debido a que es muy difícil probar la ilegalidad; lo que sí se puede probar es que se trata de un movimiento ilícito.

Otra cosa que prevé el Convenio y que quiere que los países tomen en consideración, es el procedimiento para devolver al origen los desechos o, en caso que no se pueda, eliminarlos. Por ejemplo, embarques que salen de un país alejado del destino final y cuando llega, pasados varios meses desde que salió, ha sufrido alteraciones y descomposturas en el camino. ¿Qué debe ocurrir en un caso así? En el caso de la disposición final, las empresas importadoras, por lo general, lo que tienen son seguros y estos seguros incluyen costos que están relacionados con la disposición final. Si al llegar la mercancía el propietario ve que está deteriorada y no la puede vender, su opción va a ser abandonarla, lo que se convierte en un problema para las autoridades. El control en este tipo de situaciones, por lo mismo, es muy importante. De hecho, una de las iniciativas del Convenio de Basilea, es hacer trabajo con las aduanas, en cada uno de los países, para detectar estos casos y que ni siquiera se deje entrar al territorio la mercancía.

El control del movimiento transfronterizo, de acuerdo al procedimiento que establece el Convenio de Basilea, implica cuatro pasos. El primero es notificar al país importador, y a los de tránsito, cuál es el buque en el caso marítimo o el camino por el cual va a transitar la mercancía; luego, se requiere el consentimiento de las otras partes. Una vez que se tiene eso, se pasa al documento, que es el que acompaña el movimiento propiamente dicho. ¿Cuándo termina el movimiento? Sólo cuando se confirma la eliminación por parte de quien la realiza.

El proceso desde que se inicia una solicitud por parte de un generador, hasta que el eliminador logra disponer del documento de eliminación, puede llevar uno o dos años, porque hay muchos pasos y situaciones a tener en cuenta; hay ocasiones en que los países que realizan este tipo de movimientos no tienen claras a las autoridades competentes por ejemplo, hay países europeos que tienen cinco, seis o hasta ocho autoridades competentes, dependiendo del tema. Debe haber un generador y un eliminador, y entre ellos debe haber un contrato. Teniendo el contrato se puede hacer una solicitud a la autoridad competente del país exportador: Ésta solicita a las autoridades competentes de tránsito, y del país importador, su autorización para realizar el movimiento. Cuando las autoridades competentes del país de tránsito y del país de importación le responden, la autoridad competente debe dar la autorización para iniciar el movimiento transfronterizo. Cuando el embarque llega al territorio del país importador y el eliminador, éste debe realizar su parte del contrato. ¿Cuáles son las situaciones a tener en cuenta? Siempre el movimiento transfronterizo debe ir acompañado del documento de movimiento. Ese documento es el que entrega la autoridad competente cuando recibe las autorizaciones de los países para realizar el movimiento transfronterizo. El movimiento se considera terminado una vez que se recibe el documento de disposición final; antes está inconcluso. Si es un expediente, no se puede cerrar en tanto no se reciba la notificación de exportación. ¿Quién es el responsable? Es el generador quien tiene la obligación de brindarle a la autoridad competente este documento lo antes posible.

Las aduanas también tienen un rol muy importante en esto: son quienes verifican los documentos, revisan si hay autorización del exportador, verificar que el embarque corresponde con el contenido del documento, el peso, las etiquetas; una vez

corroborado la información se permite la salida, tránsito y/o entrada. En el caso de que algo no esté bien, se debe avisar inmediatamente. ¿Qué pasa cuando no se cumplen los requerimientos? La aduana, u otra autoridad, puede inmovilizar la mercancía; en este caso la responsabilidad sigue siendo del propietario, pero si la autoridad decomisa, el Estado debe hacerse cargo. Esta etapa es crítica en los aspectos legales; es esencial que se consideren y evalúen las herramientas administrativas aplicables cuando se determina que un embarque no cumple con las condiciones de movimiento.

En muchos países los transportistas necesitan una licencia para transportar desechos peligrosos. De este modo, de haber cambios, puede ser que el segundo transportista no cumpla con las condiciones para realizar el movimiento.

Un caso hipotético nos servirá para ilustrar todo el proceso de exportación. Hay una solicitud por 240 toneladas, de abril de 2006. En teoría se cumplieron los procedimientos, es decir todas las autoridades dieron su autorización para exportar y se inicia el movimiento. Desde el punto de vista de control se debe revisar la notificación, la que, en este caso, fue hecha por 150 toneladas en febrero de 2006. ¿Cuál es el consentimiento? Es para las 150 toneladas de febrero de 2006. Sin embargo, no salen 150 toneladas, sino 240. El primer movimiento es al país de tránsito, al que llega y, posteriormente, sale en junio, pero en lugar de 240 toneladas sólo son 90 toneladas las que llegan al reciclado. Hasta aquí es el proceso de transporte, pero se agregan dos cosas: que el 15 de junio de 2006 los recicladores que van a recibir tienen su permiso suspendido y el 20 de junio de 2006 “Juegos In” quienes exportan, se declara en bancarrota. Entonces, ¿cómo, desde el punto de vista legal, con base en el Convenio de Estocolmo, se aborda esto, debido a que escapa a un tema ambiental? ¿Alguien quiere comenzar con un comentario? ¿Cuáles serían las medidas? Si ustedes fueran los abogados, ¿qué sería lo primero que tratarían de hacer? ¿A quién victimarían? ¿Qué pasa con la empresa en bancarrota? ¿Qué pasa con los que tienen el permiso suspendido? ¿Los residuos están en materia?

Observación: Nosotros hemos tratado de aplicar el Convenio y realmente ha sido muy difícil. Tuvimos la solicitud de ingreso de un buque. Se confirmó que éste llevaba desechos, pero después nos dimos cuenta que el buque era el desecho. Entonces la autoridad portuaria cumplió con los requisitos en este caso. Se inicio el contacto con Basilea pero no me contestó. La última respuesta que se tuvo era que el Convenio no era operante en Sudamérica, siendo que está ratificado por Guatemala, por Centro América. Entonces, ¿cómo es que la Secretaría del Convenio dice que éste no es operante? Tratamos de detener el ingreso del buque y se hizo interponiendo un amparo al capitán del barco como persona, no como capitán del barco. Y se trató de embargarles salarios e inmuebles por los costos que significaba tener el remolque ahí varado y los posibles costos. Al volver a hacer los contactos con Basilea, pasó lo mismo, ninguna respuesta. Ahora se está programando un allanamiento para tomar las muestras respectivas y determinar si realmente hay elementos reales para poder decir que el barco tiene las siguientes características y tales contaminantes. La definición de desecho, tanto en Basilea como en nuestra legislación, no está clara. Lo que estamos tratando de hacer es dar las responsabilidades al Estado y que éste tome la responsabilidad. Por todo esto, creo que cumplir con este tipo de convenio es un poco complicado. Ahora estamos haciendo todos los trámites con la Secretaría para presionar un poco en este sentido, pero todos los días hay que estar en ello.

Respuesta: De las cosas más críticas que conozco es determinar quiénes son los responsables. En el caso de ustedes, Determinar que el capitán del buque es el responsable es el primer paso del procedimiento, pero éste es un caso hipotético con respecto a los valores, las situaciones no son para nada hipotéticas. Hay casos de cada

una estas situaciones en todos lados. El tema es cómo se aborda desde el punto de vista legal, con las herramientas del Convenio.

Pregunta de Colombia: Existen convenios chiquitos con Estados Unidos que se salen de Basilea. ¿Qué se tiene planeado a futuro para no generar esta multiplicidad de convenios?

Respuesta: Tu pregunta es muy importante. Hoy el Convenio de Basilea está enfrentando una serie de problemas prácticos, como no poder dar solución a situaciones que ya venían ocurriendo. La Secretaría tiene el deber de asistir, en los temas vinculados al convenio, a los países, pero no puede intervenir. En todo este tipo de casos, los convenios internacionales tienen su rol, son un marco general que dan lineamientos iniciales. Pero cuando comienzan a surgir asuntos prácticos se requiere reglamentar los convenios a nivel nacional. La redacción de esos convenios va desde la definición de responsabilidades, hasta las penas que se deben poner a cada uno, es decir, cómo se debe hacer. Con respecto al Convenio de Basilea, vemos sus dificultades pero también es cierto que ha marcado una gran diferencia en el control de movimientos ilícitos. Las empresas evalúan a los países y a algunos los ven muy complicados porque tienen muchas normas o procesos administrativos muy largos, por lo que deciden irse a otro. La diferencia la hace la normativa nacional de cada país para evitar este tipo de situaciones. No es una solución global, es una solución particular, pero de alguna manera, en la medida que cada uno de los países se fortalezcan, se va a lograr una mejor implementación del Convenio.

El asunto es ciertamente muy difícil porque nos enredamos nosotros mismos. Por ejemplo, en el caso del **MERCOSUR**, Paraguay tiene una ley que prohíbe la introducción de desechos peligrosos, Argentina y Brasil también. ¿Qué pasa cuando se quiere exportar baterías, que son desechos peligrosos para toda la Región? Argentina y Brasil, que son mucho más grandes que Paraguay y Uruguay, pueden tener empresas recicladoras y no necesitan exportar, pero a éstos últimos, con los volúmenes que generan de determinado tipo de residuos, la única opción que les queda es exportar; pero, regionalmente, estamos estancados, porque la única forma que existe es exportar, por ejemplo, las baterías a Europa. De alguna manera, más allá de que la norma nacional es necesaria, también es necesaria la conceptualización regional de qué queremos y cómo lo queremos lograr. Quizás, lo que pasa en Centro América es una ventaja, porque ustedes tienen acuerdos entre los países para hacer movimientos de desechos peligrosos. Creo que en este tema no hay una solución única.

Pregunta: Yo quería saber si en caso de los desechos que el convenio reconoce de la lista A y la lista B, al objeto de las legislaciones nacionales se deben reconocer las listas del Convenio o cada país tiene la facultad de acuerdo a sus intereses de adoptar su propia lista.

Respuesta: El país tiene varias opciones: puede adoptar una lista idéntica a la de Basilea, puede adoptar la lista de Basilea con determinadas consideraciones o modificaciones, o puede tener una lista totalmente independiente de la de Basilea. La definición nacional de desecho peligroso es prerrogativa del país; lo que se tiene que considerar al momento de revisar movimientos transfronterizos son las listas de Basilea, las del país exportador y las del importador.

Observación: Yo creo que el Convenio es muy complejo pues tiene aspectos de Derecho internacional pero se van a aplicar al derecho nacional. Esto hace que haya diferencias en cuanto a lo que hacer y a mi juicio a traído mucha confusión en las autoridades nacionales que han tratado de establecer normas para el comercio internacional y, a su vez, dentro de sus territorios. Resulta difícil aplicar estas normas

porque, además, puede crear contraposición de intereses particulares de los países. Sopor ejemplo, voy a poner el caso de los neumáticos. En mi país, los neumáticos son utilizados como barrera de protección en las obras de los puertos, como energéticos, y se utiliza también en las mezclas de asfalto para las carreteras. Se nos crea una situación bastante difícil a la hora de aplicar nuestra legislación porque tenemos disposiciones para evitar esto.

Mi segunda reflexión va dirigida al reto que constituye las tendencias internacionales respecto a la necesidad de reutilizar y reciclar todos nuestros productos. Sabemos que, por ejemplo, nuestro planeta no soporta más que se le sigan extrayendo metales como plomo, cobre, y que es necesario rescatar el plomo y el cobre presentes en desechos de diferentes productos. Realmente creo que Basilea tiene que moverse muy rápido y va a tener que hacer muchas enmiendas, por que el futuro que se avecina es la industria del reciclaje.

Respuesta: Cuando se empezó a negociar el Convenio de Estocolmo, los tratos se basaron en el mandato de establecer un acuerdo que permitiera reducir o eliminar liberaciones de un grupo de sustancias químicas que eran contaminantes orgánicos persistentes. La lista inicial del convenio puede ampliarse y existe un procedimiento para que otras sustancias que tuvieran dichas características puedan ingresar al Convenio, posteriormente.

Otro aspecto fundamental, para los países en desarrollo, son los temas relacionados a asistencia técnica y financiera. Cuando los países asumen compromisos internacionales deben bajarlos a tierra, es decir, lograr su implementación a nivel nacional; pero no siempre se cuenta con los recursos humanos o con la capacidad de expertos para hacerlo. Por lo tanto, se pidió, específicamente, como tema de negociación que aparecieran estos dos aspectos en el texto del Convenio y que se marcara cuáles eran las obligaciones que tenían cada una de las partes, tanto los países desarrollados como los no desarrollados.

El Convenio de Estocolmo tiene como áreas principales a las obligaciones generales, es decir, definiciones, alcances, etcétera; y a las disposiciones de control, las que están relacionadas fundamentalmente con tres situaciones: los contaminantes orgánicos persistentes (**COP**) se pueden producir intencionalmente, pero también hay **COP**, dentro de esta lista del Convenio, que se generan sin intención; por ejemplo, en un proceso productivo en el que se emiten determinadas sustancias tóxicas provocadas por ciertos procesos químicos, fisicoquímicos o biológicos. La última son los “stocks” almacenados en algunos lugares. En lo relacionado con los movimientos transfronterizos aplica el Convenio de Basilea y en lo relacionado con el tratamiento de los residuos a nivel nacional, la legislación nacional. Con respecto a los nuevos **COP**, quedó incluido el procedimiento y la asistencia técnica y financiera.

El objetivo del Convenio al igual que el de Basilea, es proteger la salud y el medio ambiente, es mantener la salud frente a los contaminantes orgánicos persistentes. Entró en vigor en mayo de 2004, hoy son 154 los países. La primera Conferencia de las Partes se llevó a cabo en Punta del Este, Uruguay. Ésta adoptó una enmienda en todo lo que son procedimientos de la legislación que también es toda una novedad. Es la primera que hace una enmienda de un texto de un convenio negociado poco tiempo atrás.

Cuando hablamos de desechos, todos entendemos a qué nos referimos, más allá de las definiciones técnicas o de los alcances nacionales. Pero, ¿qué son los contaminantes orgánicos? Son todas las sustancias químicas que tienen cuatro propiedades: la primera, que son altamente tóxicos, pero, por lo general, no tienen toxicidad aguda. Eso significa que a menos que se esté expuesto a concentraciones muy altas, no va a haber una afectación en lo inmediato, aunque sí lo largo de los

años. Por eso es que está relacionado con enfermedades crónicas, no solamente a nivel de aves y mamíferos sino, también, a nivel de seres humanos. La segunda tiene que ver con persistencia, movilidad y bioacumulación tres conceptos ambientales que no estaban considerados en otras clasificaciones anteriores a nivel internacional, todas propiedades que marcan una gran diferencia con respecto a qué son sustancias peligrosas ya no sólo lo cancerígeno es peligroso, sino también aquellas que cumplen con estas condiciones. Persistencia quiere decir que un producto va a quedarse en el ambiente por mucho tiempo. El Convenio de Estocolmo tiene criterios para esclarecer persistencias, establece tiempos de vida media en el suelo, en el aire y el agua para determinar si entra o no en esta clasificación. La movilidad quiere decir que hay sustancias encontradas en lugares en donde nunca han sido usadas. Lo bioacumulable tiene que ver con acumulación en tejidos orgánicos.

Hoy en día hay doce productos listados que corresponden a plaguicidas, productos químicos industriales y de producción no intencional. ¿Cuáles son los **COP** del futuro? En la actualidad existen once sustancias químicas en estudio en un Comité de Revisión de productos químicos, para lo que se utilizan procedimientos establecidos en el texto del Convenio. Las sustancias cumplir con las características del Anexo D, una evaluación de riesgo y un perfil de riesgo del Anexo E y el manejo de riesgo del Anexo F. Este procedimiento incluye propiedades fisicoquímicas propias de la nomenclatura, en qué tipo de productos se usa, cuáles son las consideraciones sociales y económicas, si existen alternativas de sustitución, por ejemplo. Posteriormente, la Conferencia de las Partes decide sobre lo que el Comité evaluó y si va incorporar esas sustancias al Convenio.

¿Cuándo entra en vigor la enmienda? Esto es importante y tiene aspectos jurídicos. Este Convenio también es innovador en lo siguiente: el Convenio de Basilea, por ejemplo, dice que cuando hay una enmienda, ésta debe ser ratificada, no se incorporan automáticamente, tienen un procedimiento de ratificación; deben pasar por los parlamentos, los que lo determinan en la ley. El de Estocolmo, sin embargo, tiene diferentes opciones. ¿Qué pasa si se tiene una sustancia X y al país no le sirve tenerla incorporada al Convenio de Estocolmo, porque genera muchos residuos y no hay forma de tratarlos; existe interés para que se introduzca al país, pero no en la actualidad. El país puede decir la sustancia no aplica para mí en el convenio, para lo cual hay dos opciones: la de ratificar cuando se ratificaba el convenio originalmente se solicitaba una cláusula especial por la cual se pedía que cualquier enmienda al convenio el país la iba a adoptar por ratificación, y la que se llama por defecto un comité evalúa y determina una línea de acción; la Conferencia decide que entra una sustancia al convenio, puede “por defecto” entrar en vigor a los países Parte. Eso ocurre un año después, en caso de que el país Parte diga si o no a su entrada. Esto puede verse como una ventaja o una debilidad. Es una debilidad en el momento en que los países pueden tener, dentro de lo que es el Convenio de Estocolmo, diferentes obligaciones, porque cada uno tendría instancias distintas a incorporar. Y se puede ver como un beneficio porque otros países que podrían trabar las negociaciones y evitar que estos **COP** entren al Convenio, pueden optar por no considerar esa sustancia en el marco del Convenio.

¿Cuáles son las medidas a tomar? En el caso de la producción intencional, se debe eliminar o restringir la producción, el uso, importación y exportación de un grupo de sustancias referidas en un anexo, tomar las medidas que garanticen que los **COP** sean sólo importados para una eliminación adecuada siguiendo el procedimiento de Basilea, o que tengan algún uso especial que esté admitido. “Uso admitido” se refiere a exención. El Convenio prevé exenciones; los países pueden solicitar que se les permita seguir produciendo las sustancias que admiten esta excepción.

Dentro de estos productos, vale la pena destacar algunos como los policlorobifenilos (**PCB**), sustancias químicas de uso industrial, que en los años 70 u 80 eran considerados maravillosos, pero que empezaron a ser detectados como causantes de problemas de tipo ambiental y de salud. Son líquidos que utilizaban los transformadores eléctricos usados por las compañías para generar, transmitir y distribuir energía, los cuales por dentro tienen un aceite dieléctrico anti-incendio, con una durabilidad de unos 30 o 40 años. El mantenimiento era muy sencillo debido a la calidad del producto químico. Pero, esas propiedades tan buenas desde el punto de vista industrial, son terribles desde el punto de vista ambiental, porque todo lo que dura años en el ambiente demora mucho en degradarse, y, además, tenía efectos tóxicos en el ser humano y en el medio ambiente. La gente comenzó a sensibilizarse porque en determinadas poblaciones de ranas no aparecían machos o la estructura de la cáscara de los huevos de águila calva de Estados Unidos estaba extremadamente débil, por lo que los polluelos no nacían. Varios estudios descubrieron que estaba relacionado con dichos **COP**. Como estos transformadores eran tan maravillosos, hasta los años 80 se seguían produciendo en grandes cantidades y todavía existen reservas, por lo que el Convenio de Estocolmo prohíbe su producción pero se permite su uso hasta 2025. Se pueden exportar, pero bajo la regla del Convenio de Basilea, de que en 2025 se deben dejar de usar. En este tema es necesario contar con normas nacionales de regulación.

¿Cuál es el otro de los contaminantes orgánicos intencionales importante? El **DDT**. Éste tiene una exención específica, la que debe ser registrada. Es el único de los que tienen exenciones la producción puede llegar a ser indefinida, por motivos sanitarios.

El otro tema de los **COP** intencionales está relacionado con los obsoletos o desechos, los cuales tienen que ser gestionados utilizando el concepto y los principios del manejo de ambientalmente adecuado ya mencionado. El Convenio también hace mención a sitios contaminados y solicita que sean identificados y en la medida de lo posible, que se caractericen.

Ahora entramos en los que son los **COP** no intencionales. Las fuentes de generación están agrupadas en nueve categorías. Los produce el sector industrial tanto en la generación de energía como en el proceso productivo de fabricación y también en procesos de combustión no controlada, como la quema a cielo abierto. ¿Cómo se controlan? Hay que tomar medidas de minimización. No se puede prohibir su generación, pero sí tomar medidas que garanticen su prevención y minimización.

El Convenio de Estocolmo establece, además, que los países Parte deben contar con planes nacionales que muestren cuáles son sus compromisos para dar cumplimiento al Convenio. Esos planes se presentan en las Conferencias de las Partes y deben actualizarse periódicamente.

Brindar información, concientizar al público y utilizar a la educación para esa tarea también son áreas que el Convenio pide explorar.

El convenio de Estocolmo define como poblaciones vulnerables a los niños y las mujeres. Estas poblaciones identificadas son de gran importancia porque representan el futuro. Asimismo, la investigación y el desarrollo, la asistencia técnica, sinergias con otros convenios y cooperación entre las instituciones son elementos que se recogen también.

Existe un documento llamado “Marco normativo para las buenas prácticas en la implementación del Convenio de Estocolmo en América Latina”. Fue preparado por el Centro Internacional de Derecho Ambiental (**CIEL**); menciona algunos

ejemplos de países Argentina, Brasil y Costa Rica, y habla de la capacidad fundacional para trabajar con estas sustancias y aspectos normativos.

En la dirección web www.unep.ch/legal se puede poner el nombre de una sustancia química y aparece toda la normativa que está recopilada, vigente y aplicable para esa sustancia, lo que puede resultar muy importante en el momento de legislar, porque se puede ver cuáles son los instrumentos que están actualmente vigentes en otros países. La característica de esto es que no solamente incorpora temas nacionales sino que, si existen acuerdos regionales o bilaterales, también están incorporados.