



Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Distr.: General
14 de julio de 2008

Español
Original: Inglés

Grupo de Trabajo especial de composición abierta sobre el mercurio

Segunda reunión

Nairobi, Kenya

6 a 10 de Octubre de 2008

Tema 3 del programa provisional*

Examen y evaluación de las opciones para la adopción de medidas adicionales de carácter voluntario e instrumentos jurídicos internacionales nuevos o en vigor.

Informe sobre las opciones de aplicación, incluidos los aspectos jurídicos, de procedimiento y logísticos

Nota de la secretaría

1. En su decisión 24/3 IV sobre gestión de los productos químicos, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente estableció un grupo de trabajo especial de composición abierta integrado por gobiernos, organizaciones de integración económica regional y representantes de interesados directos encargado de examinar y evaluar opciones para mejorar las medidas de carácter voluntario así como instrumentos jurídicos internacionales nuevos o existentes para hacer frente a los desafíos que el mercurio plantea a nivel mundial.
2. En su primera reunión, el Grupo de Trabajo especial de composición abierta sobre el mercurio pidió a la secretaría que comenzara a trabajar entre períodos de sesiones en varias esferas en preparación de su segunda reunión.
3. Anexo a la presente nota figura un informe sobre las opciones de aplicación en el que se describe el proceso, incluidos los aspectos jurídicos, de procedimiento y logísticos, mediante el cual los países implementarían las opciones de aplicación. Un estudio sobre las opciones para el control del mercurio a nivel mundial (documento UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2) y el informe del Grupo de Trabajo especial de composición abierta sobre el mercurio sobre la labor de su primera reunión (documento UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/6) se tomaron como punto de partida para ese análisis. El informe anexo se distribuye en la forma en que fue presentado y no ha pasado por los servicios de edición oficial.

Medidas recomendadas

4. El Grupo de Trabajo especial de composición abierta sobre el mercurio tal vez desee examinar las opciones de aplicación que se reseñan en el informe anexo en relación con la elaboración de opciones para hacer frente al mercurio, que se ha de remitir al Consejo de Administración.

* UNEP(DTIE)/OEWG.2/1.

Análisis ulterior de las opciones para aplicación de las medidas internacionales a largo plazo en relación con el mercurio

Índice

Resumen ejecutivo.....	3
Siglas y abreviaturas.....	7
I. Introducción.....	8
A. Antecedentes y propósito de este Análisis.....	8
B. Alcance y estructura.....	8
II. Elementos de medidas internacionales a largo plazo.....	9
A. Elementos comunes de un marco para el mercurio.....	9
1. Elementos que enmarcan la cuestión.....	9
2. Medidas o actividades para tratar el problema.....	10
3. Disposiciones relacionadas con la ejecución.....	10
4. Orientación normativa y administración.....	10
B. Formas básicas que podría adoptar un marco.....	11
III. Análisis ulterior del proceso relacionado con las opciones.....	11
A. Protocolo del Convenio de Estocolmo.....	12
1. Aspecto jurídico de la iniciación de negociaciones para elaborar un protocolo.....	12
2. Diseño y sinergias.....	14
3. Iniciación del proceso.....	15
4. Calendario para las negociaciones.....	17
5. Consideraciones adicionales.....	17
B. Convenio independiente.....	18
1. Diseño.....	18
2. Cooperación y coordinación con convenios de productos químicos y procesos pertinentes.....	20
3. Sinergias y gobernanza.....	20
4. Iniciación del proceso y calendario de ejecución.....	20
5. Otras consideraciones.....	21
C. Marco voluntario para el mercurio.....	21
1. Relación con el Programa de modalidades de asociación sobre el mercurio.....	22
2. Diseño.....	22
3. Proceso y disposiciones institucionales.....	23
4. Otras consideraciones.....	24

Resumen ejecutivo

I. Introducción

1. En su primera reunión, el Grupo de Trabajo especial de composición abierta sobre el mercurio (Grupo de Trabajo) comenzó su examen y evaluación de las opciones relativas a las medidas adicionales de carácter voluntario e instrumentos jurídicos internacionales nuevos o en vigor para reducir los riesgos de las liberaciones de mercurio. En el período transcurrido entre las reuniones primera y segunda, el Grupo de Trabajo pidió a la secretaría que, entre otras cosas, emprendiera las siguientes tareas:

“ . . . En relación con el análisis de las opciones de aplicación, que explique el mecanismo, incluidos los aspectos jurídico, logístico y de procedimiento, en virtud del cual los países aplicarían las opciones de un nuevo convenio independiente, un nuevo Protocolo del Convenio de Estocolmo y de acuerdos de carácter voluntario, utilizando como punto de partida el documento UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 y el informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo. . . ”

2. Este Análisis responde a la solicitud hecha a la secretaría, centrándose en el proceso relacionado con las tres opciones identificadas por el Grupo de Trabajo. En un documento complementario titulado “Financial Resources for Long-term International Action on Mercury: The Global Environment Facility and the Structure of the Multilateral Fund” (Recursos financieros para las medidas internacionales a largo plazo en relación con el mercurio: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y la estructura del Fondo Multilateral) se ofrece información sobre los aspectos y mecanismos financieros.

II. Elementos de las medidas internacionales a largo plazo

3. Para elaborar y poner en práctica un marco para la aplicación de medidas internacionales a largo plazo en relación con el mercurio se presentan tres opciones: un nuevo convenio independiente, un nuevo protocolo del Convenio de Estocolmo y mecanismos adicionales de carácter voluntario. Independientemente de que se trate de un marco o conjunto de medidas jurídicamente vinculantes, de carácter voluntario o que combinen elementos reglamentarios y de carácter voluntario, este marco o conjunto debería constituir la estructura internacional en la que se enmarcaría las medidas de colaboración. A su vez, la estructura podría estar compuesta de contenido o elementos específicos. Estos elementos podrían reflejar las prioridades determinadas en el párrafo 19 de la decisión 24/3 del Consejo de Administración. Se las podría agrupar en cuatro categorías:

- a) Los elementos que enmarcan la cuestión, al poner en contexto el problema del mercurio y confirmar la intención de los gobiernos de ocuparse de ese problema;
- b) Medidas o actividades específicas para encarar el problema, que se basarían en las siete prioridades relacionadas con el mercurio que el Consejo de Administración determinó en el párrafo 19 de su decisión 24/3;
- c) Disposiciones relacionadas con la aplicación de esas medidas, que los gobiernos podrían adoptar para aumentar las probabilidades de que los esfuerzos que realizan dentro de ese marco para solucionar el problema del mercurio sean fructíferos; y
- d) Orientación normativa y administración del marco, que también podría incluir disposiciones para modificar o hacer más específico el marco, si fuese necesario con el correr del tiempo.

4. La secretaría ha preparado un documento separado en el que se presenta una reseña detallada de los elementos que podrían incluirse en cualquier marco amplio para el mercurio y que, en su conjunto, podrían constituir la base de un marco, independientemente de la opción que escojan en última instancia los gobiernos. En la parte 2.1 del Análisis se incluye un cuadro sinóptico de esa reseña.

III. Análisis ulterior del proceso relativo a las opciones

5. Esta parte contiene el análisis ulterior que solicitó el Grupo de Trabajo sobre las opciones de un nuevo protocolo sobre el mercurio del Convenio de Estocolmo, un nuevo convenio independiente y un marco para el mercurio de carácter voluntario. Estas opciones se examinan en los contextos de marcos

jurídicamente vinculantes y de carácter voluntario, según proceda, y también en el contexto de un “paquete” global que podría incluir elementos tanto reglamentarios como voluntarios.

6. Para cada una de las dos opciones jurídicas, en el Análisis se examinan modalidades en las que el alcance del instrumento podría ser amplio o limitado. Un instrumento amplio incluiría muchos elementos que abarcarían la mayor parte o la totalidad de las prioridades del mercurio a nivel mundial, mientras que un instrumento limitado podría ocuparse únicamente de una o dos prioridades, o incluir un número relativamente pequeño de elementos.

A. Protocolo del Convenio de Estocolmo

7. Con arreglo a esta opción, las partes en el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP) elaborarían y aprobarían un protocolo del Convenio. Jurídicamente, el protocolo constituiría un tratado separado e independiente del Convenio. Tendría un órgano rector jurídicamente separado del Convenio y no alteraría las obligaciones vigentes que las partes han contraído en virtud del Convenio.

8. La pregunta decisiva con respecto a un protocolo es si, dado el ámbito del Convenio de Estocolmo, cabría elaborar un protocolo relativo al mercurio y si, de hecho, la Conferencia de las Partes estaría facultada para iniciar las negociaciones del caso. Antes de adoptar una decisión con respecto a la elaboración de un protocolo, la Conferencia de las Partes estudiar y precisar cuál es la relación entre el objetivo del Convenio de “proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes” y sus disposiciones pertinentes y las posibles medidas internacionales sobre el mercurio. Para justificar la elaboración de un protocolo, se podría argumentar que cabe la posibilidad de que, en algún momento, las liberaciones antropógenas de todo tipo de mercurio se transformen en el medio ambiente en metilmercurio, sustancia que tiene las características de un COP. De esa manera, tomando como base ese argumento, la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo estaría autorizada a elaborar y aprobar un protocolo haciendo uso de las facultades conferidas en el artículo 19 del Convenio para tomar cualquier medida complementaria que se estime necesaria para proteger la salud humana y el medio ambiente frente al contaminante orgánico persistente metilmercurio. Por otro lado, se podría argumentar que para poder adoptar medidas de control relativas al metilmercurio y sus precursores sería, necesario, en primer lugar, iniciar el proceso previsto en el artículo 8 del Convenio de incluir el producto químico en el anexo C antes de adoptar la decisión de elaborar un nuevo protocolo que podría constituir una medida adicional no presente en el Convenio. En todo caso, la Conferencia de las Partes deberá adoptar una decisión por consenso con respecto a si inicia negociaciones relacionadas con el protocolo.

9. En el caso de que se trate de un marco amplio y jurídicamente vinculante para el mercurio, las disposiciones del protocolo podrían ser similares a las del Convenio de Estocolmo, a excepción de las que rigen las disposiciones institucionales y las medidas de aplicación, que podrían compartirse con el Convenio. Al igual que en el Convenio matriz, algunos de los compromisos básicos podrían plasmarse en el cuerpo del protocolo y luego detallarse en anexos técnicos, en los que se especificarían más a fondo las normas o metas que habría que cumplir y las políticas y medidas que se emplearían para lograrlas.

10. Por el contrario, un protocolo sobre el mercurio, del Convenio de Estocolmo de alcance limitado, que forme parte de un marco general o “paquete” de elementos reglamentarios y voluntarios incluiría solamente una cantidad limitada de elementos. Estos podrían incluir los elementos que según hayan convenido los gobiernos, no se podrían aplicar con éxito en caso de no existir un mandato jurídico internacional.

11. Un protocolo del Convenio de Estocolmo sobre el mercurio, tanto amplio como limitado, se ajustaría naturalmente a las recomendaciones de “sinergias” del Grupo de trabajo conjunto especial sobre el fomento de la cooperación y la coordinación entre los convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo, ya que formaría parte del marco general del Convenio de Estocolmo y, por ende, podría considerarse que se inscribe en el ámbito de las recomendaciones del Grupo de trabajo conjunto especial sin que fuera necesario modificarlas.

12. Para dar comienzo al proceso del Convenio de Estocolmo destinado a examinar un protocolo sobre el mercurio podría recurrirse a dos modalidades: 1) que el Consejo de Administración del PNUMA invite a la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo a examinar la cuestión, o 2) que la Conferencia de las Partes considere esa posibilidad por iniciativa propia. En ambos casos, ya sea en respuesta a una invitación del Consejo de Administración o si considera la posibilidad de examinar la

cuestión por iniciativa propia, la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo será la única que podrá decidir si inicia o no las negociaciones sobre un protocolo del Convenio de Estocolmo sobre el mercurio.

13. La Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo se reúne una vez cada dos años. La próxima reunión ordinaria en la que podría examinar un protocolo sobre el mercurio sería la cuarta reunión de la Conferencia de las Partes, en mayo de 2009. Así pues, en caso de que el Consejo de Administración decida, en su 25º período de sesiones, en febrero de 2009, invitara a la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo a considerar la posibilidad de dar comienzo a debates para elaborar un protocolo sobre el mercurio, la Conferencia de las Partes podría responder a esa invitación muy poco tiempo después. Para poder examinar esta cuestión sería necesario hacer un repaso del programa y las prioridades de la Conferencia de las Partes, lo cual podría limitar la capacidad de la Conferencia de las Partes para tratar otros importantes temas del programa de esa reunión.

14. Si la Conferencia de las Partes decide no dar curso a una invitación del Consejo de Administración para iniciar negociaciones, o si la Conferencia de las Partes no puede finalizar los debates y adoptar una decisión sobre la cuestión en su cuarta reunión, no se podrá adoptar ninguna medida ulterior en relación con el protocolo hasta la siguiente reunión de la Conferencia de las Partes (es decir, dos años después), a menos que ésta decida establecer un grupo de trabajo encargado de seguir examinando la cuestión en el período que media entre las dos reuniones.

15. Lo que se tarde en negociar y aprobar un protocolo del Convenio de Estocolmo sobre el mercurio dependerá de la amplitud o limitación de su ámbito, de la frecuencia con que se reúna el grupo de trabajo entre reunión y reunión para elaborarlo y de si la Conferencia de las Partes decide celebrar una reunión extraordinaria para tratar ese tema.

16. La Conferencia de las Partes será la que deberá adoptar una decisión sobre los arreglos de prestación de servicios de secretaría para los procesos de negociación. La Conferencia de las Partes podría pedir a la secretaría del Convenio de Estocolmo que preste los servicios necesarios o invitar a otras entidades, tales como el PNUMA, a prestar esos servicios, o solicitar una combinación de estas dos modalidades. En cualquier caso, será imperativo disponer de fondos y recursos suficientes.

B. Nuevo convenio independiente

17. Con esta opción se elaboraría un nuevo convenio independiente sobre el mercurio mediante un proceso de negociación intergubernamental. Si el Consejo de Administración, al adoptar una decisión sobre las medidas que se tomarán a nivel internacional sobre el mercurio en su 25º período de sesiones, en febrero de 2009, decide elaborar un convenio de esa índole, tal vez solicite al Director Ejecutivo que convoque un comité intergubernamental de negociación para preparar el convenio y que organice la celebración de una conferencia diplomática para su aprobación, y también indique el momento aproximado en que se dará comienzo y finalización a las medidas respectivas. Se trata de un proceso similar al que se utilizó para la elaboración y aprobación del Convenio de Estocolmo. Para ese proceso de negociación serán necesarios recursos financieros extrapresupuestarios. En la primera reunión del comité intergubernamental de negociación se podría aprobar un reglamento que regiría la organización y las actuaciones del comité. Siguiendo las prácticas utilizadas en el pasado, se invitaría a todos los Estados a participar en el proceso de negociación y a las organizaciones pertinentes a participar en las reuniones en calidad de observadores.

18. Si bien la decisión del Consejo de Administración en la que se establezca este proceso de negociación probablemente incluya una orientación normativa general con respecto al futuro convenio, serán las decisiones colectivas de los Estados que negocien este convenio las que determinarán su contenido, tanto de forma como de fondo. Se podría dar por sentado que el convenio adoptará el “enfoque consistente en medidas de control” usado en los convenios de Estocolmo, Rotterdam y Basilea.

19. En caso de que se tome una decisión de concluir un convenio “limitado”, se podría establecer un procedimiento para poder modificar el alcance de sus medidas con el correr del tiempo, con el fin de incluir otras prioridades relacionadas con el mercurio. Esta posibilidad es bastante similar al precedente del procedimiento de consentimiento fundamentado previo (CFP), que comenzó como un procedimiento de carácter voluntario del Código internacional de conducta para la distribución y utilización de plaguicidas de la FAO y de las Directrices de Londres para el intercambio de información acerca de productos químicos objeto de comercio internacional del PNUMA y luego se aprobó como un procedimiento jurídicamente vinculante del Convenio de Rotterdam. Si se utilizara un paquete global

de elementos reglamentarios y voluntarios para el mercurio, los gobiernos podrían, con el correr del tiempo, ir pasando los elementos que en un principio eran voluntarios al ámbito del instrumento jurídico vinculante. Para que esta modalidad pueda aplicarse con éxito, será fundamental garantizar que el instrumento reglamentario original contenga mecanismos adecuados que permitan que las Partes puedan ampliarlo sin demasiadas dificultades.

20. Para iniciar las negociaciones de un convenio independiente sobre el mercurio, el Consejo de Administración podría invitar a las conferencias de las partes de los convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo a que presten su apoyo al proceso de negociación y contribuyan a asegurar una cooperación y coordinación entre los tres convenios y el futuro convenio sobre el mercurio. El Consejo de Administración también podría invitar al comité intergubernamental de negociación sobre el mercurio (CIN) a tomar debidamente en cuenta la posibilidad de establecer vínculos con la labor y sustancias administrativas de los tres convenios, así como los modos de garantizar una sinergia con el proceso del SAICM y otros procesos pertinentes. Del ámbito de aplicación previsto del convenio independiente dependerá probablemente en forma significativa el tiempo que llevará negociarlo y aprobarlo. En el caso del Convenio de Estocolmo, un instrumento amplio, pasaron un poco menos de seis años entre la primera reunión del CIN y su entrada en vigor.

C. Marco voluntario para el mercurio

21. Un marco para el mercurio de carácter voluntario podría ser un mecanismo independiente o formar parte de un paquete global de elementos reglamentarios y voluntarios. En este caso, un protocolo del Convenio de Estocolmo sobre el mercurio, un convenio independiente u otro instrumento podrían incluir algunos de los elementos reglamentarios o todos ellos.

22. Un marco normativo para el mercurio de carácter voluntario podría incluir muchos de los elementos comunes identificados por la secretaría en un documento con una reseña que preparó por separado, o todos ellos. Con respecto a las medidas o actividades específicas que podrían incluirse en el marco, para muchas de ellas podría ser importante la elaboración y aplicación de directrices sobre mejores técnicas disponibles y mejores prácticas ambientales (MTD/MPA). El marco en sí no incluiría directrices detalladas de las MTD/MPA sino que, por el contrario, podría establecer los procesos para su elaboración después de habérselo aprobado.

23. Un marco para el mercurio de carácter voluntario podría establecerse como parte del SAICM, como parte de otro proceso existente; o como un proceso nuevo e independiente iniciado, por el Consejo de Administración y el PNUMA. En reconocimiento de a) el deseo de la comunidad internacional de lograr una mayor cooperación y coordinación dentro del grupo de acuerdos sobre productos químicos y, en líneas más generales, dentro del sistema de las Naciones Unidas; b) el valor de fortalecer en mayor medida el proceso del SAICM; y c) el hecho de que el mercurio ya se inscribe en el ámbito del Plan de Acción Mundial del SAICM, el Análisis se centra en el desarrollo e inclusión de un marco para el mercurio de carácter voluntario dentro del proceso del SAICM y su Conferencia Internacional sobre gestión de productos químicos.

24. Si el Consejo de Administración decide que el marco para el mercurio forme parte del SAICM, podría pedir a la segunda Conferencia Internacional sobre gestión de los productos químicos (que se reunirá en mayo de 2009) que considere la posibilidad de entablar negociaciones para elaborar un mecanismo no vinculante. En caso de que el Consejo de Administración decida que el marco debería incluir tanto elementos reglamentarios como voluntarios, podría pedir a la segunda Conferencia Internacional que considere la posibilidad de elaborar el marco global y voluntario y los elementos por un lado, y por otro, separadamente, iniciar un proceso paralelo pertinente (como, por ejemplo, el establecimiento de un CIN o la formulación de una solicitud a otro convenio sobre productos químicos) para elaborar los elementos reglamentarios.

25. Antes de invitar a la Conferencia Internacional a que examine el asunto, el Consejo de Administración debería resolver algunas cuestiones políticas fundamentales en su 25º período de sesiones y definir en su totalidad el mandato para la elaboración del marco, con inclusión de su ámbito, en lugar de dejar ese asunto en manos de la segunda Conferencia Internacional, que no tendrá tiempo para llevar a cabo esa tarea. El SAICM podría seguramente elaborar y aprobar un mecanismo voluntario para el marco del mercurio en un período de tres años. El proceso del SAICM, en el marco de la Conferencia Internacional, podría elaborar y ocuparse de la conducción del marco, pero los vehículos para la aplicación tendrían que permanecer en la instancia en la que se encuentran actualmente, dado que el SAICM y la Conferencia Internacional probablemente no dispondrán de la capacidad para administrar y llevar a cabo las actividades de ejecución.

Siglas y abreviaturas

BAT	mejores técnicas disponibles
BEP	mejores prácticas ambientales
CFP	consentimiento fundamentado previo
CIN	Comité Intergubernamental de Negociación
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COP	contaminantes orgánicos persistentes
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FISQ	Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
MeHg	metilmercurio
PMA	Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino Frente a las Actividades Realizadas en Tierra
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SAICM	Enfoque estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional

Análisis ulterior de las opciones para la aplicación de las medidas internacionales a largo plazo en relación con el mercurio

I. Introducción

A. Antecedentes y propósito de este Análisis

26. En su decisión 24/3 IV, el Consejo de Administración del PNUMA estableció un Grupo de Trabajo especial de composición abierta (el “Grupo de Trabajo”), integrado por gobiernos, organizaciones de integración económica regional y representantes de los interesados directos, encargado de examinar y evaluar opciones para mejorar las medidas voluntarias y los instrumentos jurídicos internacionales nuevos o existentes para reducir los riesgos derivados de las liberaciones de mercurio. El Grupo de Trabajo se rige por las prioridades mundiales relacionadas con el mercurio definidas en el párrafo 19 de la decisión 24/3 IV del Consejo de Administración. La primera reunión del Grupo de Trabajo se celebró en Bangkok, del 12 al 16 de noviembre de 2007. En la decisión 24/3 IV también se pidió a la Subdivisión de Productos Químicos del PNUMA que, al prestar sus servicios de secretaría al Grupo de Trabajo, “. . . prepare los informes analíticos y resumidos que sean necesarios para [la] labor [del Grupo de Trabajo]. . .” Como parte de los materiales que preparó para la primera reunión del Grupo de Trabajo, la secretaría presentó un estudio titulado “Análisis de las posibles opciones para hacer frente a las dificultades que se presentan a nivel mundial para reducir los riesgos que entrañan las emisiones de mercurio”, con la signatura UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 (en adelante “documento OEWG.1/2”)¹.

27. En su primera reunión el Grupo de Trabajo pidió a la secretaría que en el período que mediaba entre reunión y reunión, hiciese, entre otras cosas, lo siguiente:

“. . . En relación con el análisis de las opciones de aplicación, que explique el mecanismo, incluidos los aspectos jurídico, logístico y de procedimiento, en virtud del cual los países aplicarían las opciones de un nuevo convenio independiente, un nuevo protocolo del Convenio de Estocolmo y de acuerdos de carácter voluntario, utilizando como punto de partida el documento UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 y el informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo. . .”

28. Este Análisis se ha realizado en respuesta a esa solicitud de la secretaría.

B. Alcance y estructura

29. El ámbito del Análisis está definido en las instrucciones que el Grupo de Trabajo dio a la secretaría para la labor que debía realizar entre reunión y reunión, tal como se mencionó anteriormente. El Análisis está basado en el documento OEWG.1/2 y debería considerarse un complemento de ese documento. El Análisis se centra en las tres opciones expuestas en la primera reunión del Grupo de Trabajo. Además de evaluar las opciones de un protocolo del Convenio de Estocolmo y de un convenio independiente enmarcado en el contexto de una estructura para el mercurio jurídicamente vinculante, en el Análisis se examinan estas opciones juntamente con la opción voluntaria, en el contexto de un marco global o “paquete” que contendría elementos tanto voluntarios como reglamentarios. El Análisis menciona sólo someramente otras opciones expuestas en el documento OEWG.1/2. Además, no analiza la opción de “statu quo”, es decir la de no adoptar ninguna otra medida internacional a largo plazo.

30. En el documento OEWG.1/2 se tomó nota repetidamente de la importancia que tendrían los aspectos financieros en la capacidad de los países en desarrollo y países con economías en transición para poner en práctica otras medidas a largo plazo y a nivel internacional relacionadas con el mercurio, independientemente de que esas medidas se adopten en un contexto de carácter voluntario o jurídicamente vinculante. A excepción de una breve mención del Programa de inicio rápido del Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM) en relación con el marco voluntario para el mercurio, en el presente Análisis no se incluyen ni aspectos ni mecanismos financieros. Esa información se puede consultar en un documento complementario titulado “Financial Resources for Long-term International Action on Mercury: The Global Environment Facility

¹ Disponible en <http://www.chem.unep.ch/mercury/OEWG/Documents.htm>.

and the Structure of the Multilateral Fund” (Recursos financieros para las medidas internacionales a largo plazo en relación con el mercurio: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y la estructura del Fondo Multilateral).

31. Este Análisis se presenta en tres partes:

a) La primera parte (es decir, esta parte) es la introducción;

b) La segunda parte, como punto de partida para un análisis más profundo, examina los elementos de las medidas internacionales a largo plazo relacionadas con el mercurio que podrían aplicarse en el contexto de cualquier marco amplio para el mercurio, independientemente de la opción que escojan en última instancia los gobiernos. Esta parte describe cómo se podrían dividir en categorías los elementos comunes de un marco para el mercurio e incluye un cuadro con los posibles elementos. En esta parte también se exponen las tres formas básicas que podría adoptar ese marco;

c) La tercera parte contiene el análisis ulterior que solicitó el Grupo de Trabajo en su primera reunión sobre las opciones de un nuevo protocolo sobre el mercurio del Convenio de Estocolmo, un nuevo convenio independiente y un marco sobre el mercurio de carácter voluntario. Como se expone anteriormente, estas opciones se examinan en los contextos de marcos jurídicamente vinculantes y de carácter voluntario, según proceda, y también en el contexto de un paquete de elementos reglamentarios y voluntarios.

II. Elementos de medidas internacionales a largo plazo

32. Para elaborar y poner en práctica un marco para la aplicación de medidas internacionales a largo plazo en relación con el mercurio se presentan tres opciones: un nuevo convenio independiente, un nuevo protocolo del Convenio de Estocolmo y mecanismos adicionales de carácter voluntario. Independientemente de que se trate de un marco o conjunto de medidas jurídicamente vinculantes, de carácter voluntario o que combinen elementos reglamentarios y de carácter voluntario, este marco o conjunto debería constituir la estructura internacional en la que se enmarcarían las medidas de colaboración. A su vez, la estructura estaría integrada por un contenido o elementos específicos.

33. En esta parte se presenta un panorama general de los distintos elementos que podrían formar el contenido de cualquiera de las tres formas básicas que adoptarían los marcos. Incluye un cuadro en el que se agrupan los posibles elementos en cuatro categorías. Posteriormente en esta parte se examinan brevemente las formas básicas de un marco que tal vez desearía estudiar el Grupo de Trabajo.

A. Elementos comunes de un marco para el mercurio

34. Los elementos claves de un marco para el mercurio deberían reflejar las prioridades expuestas en el párrafo 19 de la decisión 24/3 del Consejo de Administración. Los elementos podrían agruparse en cuatro categorías:

a) Los elementos que enmarcan la cuestión;

b) Medidas o actividades específicas para encarar el problema;

c) Disposiciones relacionadas con la aplicación de esas medidas; y

d) Orientación normativa y administración del marco.

35. A continuación se describe brevemente cada una de esas categorías de elementos. La secretaría ha preparado un documento separado que contiene un esquema detallado de los elementos comunes propuestos que, en su conjunto, podrían formar la base de un marco para el mercurio. En un cuadro que sigue a las breves descripciones se expone en forme sinóptica ese esquema.

1. Elementos que enmarcan la cuestión

36. Esta categoría está integrada por los elementos que daría un contexto para el problema del mercurio y confirmarían la voluntad de los gobiernos (y posiblemente otros interesados directos) de encarar ese problema. Los elementos podrían ser un preámbulo o declaración que incluyese una manifestación del compromiso político y una descripción de los antecedentes políticos e institucionales que dan lugar a la elaboración del marco. Podrían incluir principios y orientación y el alcance del marco. Además, incluirían el objetivo general del marco.

2. Medidas o actividades para encarar el problema

37. Esta categoría de elementos está compuesta de los compromisos efectivos o las medidas que podrían adoptar los gobiernos y otros participantes para lograr el objetivo general del marco. Los elementos podrían basarse en las siete prioridades para el mercurio establecidas en el párrafo 19 de la decisión 24/3 del Consejo de Administración. Podrían contener muchos de los objetivos estratégicos de los cuadros revisados del documento OEWG.1/2 que figuraban en el anexo I del informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo, UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/6.

38. En los debates de la primera reunión del Grupo de Trabajo se dejó en claro que las mejores técnicas disponibles y mejores prácticas ambientales (MTD/MPA) podrían desempeñar una importante función en la aplicación de esos elementos y que se deberían adoptar las disposiciones necesarias para preparar directrices sobre BAT y BEP en las esferas pertinentes. Así pues, en la elaboración de un marco para el mercurio, los encargados de las negociaciones podrían incluir disposiciones en las que se contemple el establecimiento de procesos para que los expertos elaboren directrices detalladas sobre las MTD/MPA una vez que se haya aprobado el marco. Por lo general, ni un grupo de trabajo de la índole del grupo de trabajo que formule recomendaciones sobre posibles opciones, ni el Consejo de Administración al examinar esas opciones, ni tampoco las personas encargadas de negociar un posible marco, se ocuparían de emprender, por sí solos, una tarea tan pormenorizada y exhaustiva. En su lugar, dado el carácter técnico de la preparación de directrices detalladas sobre las MTD/MPA, esa tarea normalmente se encargaría a expertos debidamente designados.

3. Disposiciones relativas a la ejecución

39. En esta categoría se incluyen las disposiciones que los gobiernos podrían adoptar para aumentar las probabilidades de que los esfuerzos que realizan dentro del marco para tratar los problemas del mercurio den resultado. Esta categoría puede incluir disposiciones relacionadas con, entre otras cosas, el intercambio de información; el desarrollo de estrategias o programas nacionales; la vigilancia, presentación de informes y el examen; la asistencia técnica y la creación de capacidad; la asistencia y los recursos financieros; y la evaluación de la eficacia y el examen de los compromisos asumidos dentro del marco.

4. Orientación normativa y administración

40. En esta categoría se podrían incluir elementos relacionado con la orientación normativa general, la supervisión y la administración del marco. Los elementos de esta categoría podrían incluir también disposiciones para modificar o hacer más específico el marco si fuese necesario con el correr del tiempo.

Cuadro sinóptico de posibles elementos comunes

A. Elementos que enmarcan la cuestión	1. Expresión de compromiso político 2. Principios, alcance del marco 3. Objetivo
B. Medidas específicas para encarar los problemas que plantea el mercurio	1. Reducir la oferta de mercurio 2. Reducir la demanda de mercurio en productos y procesos 3. Reducir el comercio internacional de mercurio 4. Reducir o eliminar las emisiones de mercurio en la atmósfera 5. Lograr una gestión ambientalmente racional de los desechos que contienen mercurio 6. Hallar soluciones ambientalmente racionales para el almacenamiento de mercurio 7. Descontaminar los sitios contaminados 8. Aumentar los conocimientos

C. Disposiciones relacionadas con la aplicación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intercambio de información y concienciación del público 2. Estrategias de aplicación 3. Vigilancia, presentación de informes y examen 4. Recursos financieros y asistencia técnica 5. Evaluación de la eficacia y nuevo examen de los compromisos
D. Orientación normativa y administración	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orientación normativa o proceso de supervisión 2. Servicios administrativos

B. Formas básicas que podría adoptar un marco

41. Un marco para la adopción de medidas internacionales a largo plazo, destinadas a reducir los riesgos derivados del mercurio, podría adoptar una de las siguientes formas básicas:

a) Un **marco normativo voluntario y jurídicamente no vinculante** para contraer compromisos o adoptar medidas de carácter voluntario en los niveles nacional, sectorial o mundial. Un marco de ese tipo podría, y debería, complementar el Programa de modalidades de asociación sobre el mercurio del PNUMA pero se diferenciaría de éste por ser fundamentalmente un marco para la *formulación de políticas*, más que un marco exclusivamente de *aplicación*;

b) Un **marco jurídicamente vinculante** para contraer compromisos y adoptar medidas a nivel nacional, sectorial o mundial. Tanto la opción de un convenio independiente como la opción de un protocolo del Convenio de Estocolmo podrían ofrecer un marco jurídicamente vinculante. Este marco podría incluir por lo general una combinación de compromisos “firmes” (obligatorios) y “blandos” (discrecionales) que, en su conjunto podrían encarar ampliamente el problema del mercurio en su totalidad a nivel mundial;

c) Un **marco global de elementos voluntarios y jurídicos**. Con esta modalidad “intermedia”, el marco general y muchos de sus elementos podrían ser jurídicamente no vinculantes. Ahora bien, el marco incluiría algunos elementos reglamentarios. Estos elementos podrían incluirse en un instrumento que contuviese un cierto número de compromisos “firmes” (obligatorios) para importantes prioridades u objetivos estratégicos que a algunos países les resultaría imposible o inviable cumplir en forma voluntaria. Para esos elementos se podría utilizar un instrumento jurídico independiente, o la opción del protocolo del Convenio de Estocolmo. Otra opción sería incluirlos en un instrumento jurídico diferente. Los elementos restantes podrían encuadrarse en un marco estructurado y voluntario; en el marco de mandatos existentes del PNUMA; en medidas adoptadas por los distintos países a nivel nacional; o combinando estas modalidades.

III. Análisis ulterior del proceso relacionado con las opciones

42. Esta parte se basa en el análisis de las opciones que figura en el documento OEWG.1/2 y el informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo y proporciona información adicional al Grupo de Trabajo sobre las opciones de un nuevo protocolo del Convenio de Estocolmo, un nuevo convenio independiente para el mercurio y disposiciones voluntarias adicionales para tratar los problemas del mercurio nivel mundial. A continuación se presentan las observaciones que corresponden en general a todas las opciones.

43. Independientemente de si el Consejo de Administración decide establecer un comité intergubernamental de negociación (CIN) encargado de elaborar un convenio independiente, invitar a la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo a examinar la posibilidad de elaborar un protocolo, o pedir a la secretaría del PNUMA o a otra entidad que desarrolle una modalidad voluntaria, el Consejo de Administración deberá incluir en su decisión una orientación normativa clara sobre la naturaleza y el alcance del instrumento o modalidad, el tipo de elementos sustantivos que se incluirían en él, y toda consideración específica que el Consejo de Administración pueda tener en relación con esos elementos. Las deliberaciones que el Consejo de Administración mantenga en su 25º período de sesiones para examinar la adopción de una decisión que contenga una orientación normativa de ese tipo

se basarán en las recomendaciones del Grupo de Trabajo de composición abierta. En su 19º período de sesiones para el examen del tema, como resultado del cual adoptó la decisión de iniciar las negociaciones para elaborar el Convenio de Estocolmo, el Consejo de Administración usó como punto de partida las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Trabajo especial sobre contaminantes orgánicos persistentes del Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química (FISQ), e invitó al CIN a que tomara en cuenta esas conclusiones y recomendaciones². Se podría dar por sentado que cualquier decisión de este tenor que adopte el Consejo de Administración sobre el mercurio en su 25º período de sesiones se basará también en resultados previos del Grupo de Trabajo de composición abierta especial sobre el mercurio, establecido para proporcionar la base técnica del examen de los aspectos normativos de esta cuestión.

44. Para cada una de las dos opciones reglamentarias, en este Análisis se examinan los factores que harían que el alcance del instrumento fuese amplio o limitado. En esos párrafos, la palabra “alcance” se refiere a las diversas prioridades a nivel mundial relacionadas con el mercurio que podría abarcar la modalidad, así como a los distintos elementos específicos que podría incluir el instrumento. Así pues, un instrumento amplio incluiría muchos elementos que abarcarían la mayor parte o la totalidad de las prioridades del mercurio a nivel mundial, mientras que un instrumento limitado se ocuparía únicamente de una o dos prioridades, o incluiría un número relativamente pequeño de elementos.

45. La palabra “alcance” también podría usarse para describir la cantidad de países que tal vez pasarían a ser partes en un instrumento, o la cantidad de países a los que se podrían aplicar disposiciones específicas de ese instrumento. Por ejemplo, si un instrumento incluyese umbrales de emisiones, por debajo de los cuales los países no quedarían sujetos a algunas de las medidas del instrumento o a ninguna de esas medidas, se podría decir que el alcance de ese instrumento es limitado, según el nivel de los umbrales establecidos. En este Análisis no se usa la palabra “alcance” con esa connotación.

A. Protocolo del Convenio de Estocolmo

46. Esta sección se basa en la parte 3.4.1 del documento OEWG.1/2.

47. En caso de escoger esta opción, las partes en el Convenio de Estocolmo elaborarían y aprobarían un protocolo del Convenio. Jurídicamente, el protocolo constituiría un tratado independiente y por separado del convenio, aunque habría un cierto vínculo entre los dos que justifique que se elabore un protocolo de ese tipo específicamente en el marco del Convenio de Estocolmo. Contaría con un órgano rector jurídicamente independiente del Convenio (la “Reunión de las Partes” o, en caso de que la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo cumpliera funciones para el protocolo, la “Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes”) y no modificaría las obligaciones vigentes de las partes en el Convenio, a menos que en el protocolo se incluyesen disposiciones a tal efecto.

1. Aspecto jurídico de la iniciación de negociaciones para elaborar un protocolo

48. La pregunta decisiva con respecto a un protocolo del Convenio de Estocolmo es si, dado el ámbito del Convenio, de Estocolmo, cabría elaborar de un protocolo relativo al mercurio y si, de hecho, la Conferencia de las Partes estaría facultada para iniciar las negociaciones del caso. En este sentido, la Conferencia de las Partes tal vez deba estudiar y precisar cuál es la relación entre el alcance del Convenio que se ocupa de los contaminantes orgánicos persistentes y las medidas internacionales sobre el mercurio, antes de adoptar una decisión sobre la elaboración de un protocolo. Esos debates tal vez incluyan el examen de la interpretación de las disposiciones del Convenio.

49. El fundamento jurídico que respaldaría la creación de un protocolo del Convenio de Estocolmo podría ser el hecho de que cabe la posibilidad de que, en algún momento, las liberaciones antropógenas de todo tipo de mercurio se transformen en el medio ambiente en metilmercurio³, y en el hecho de que

² Véase Consejo de Administración del PNUMA, *Medidas internacionales para proteger la salud humana y el medio ambiente por medio de la adopción de medidas que reduzcan y/o eliminen las emisiones y descargas de contaminantes orgánicos persistentes, incluida la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante*, párr. 8, UNEP/GC.19/13 C (1997), <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=96&ArticleID=1470&l=en>.

³ Véase, por ejemplo, División de Productos Químicos del PNUMA, *Evaluación mundial del mercurio* 34, fig. 2.2 (2002), <http://www.chem.unep.ch/mercury/Report/GMA-report-TOC.htm>.

el metilmercurio tiene las características de un COP⁴. Teniendo en cuenta ese argumento, la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo podría fundar su facultad para elaborar y aprobar el protocolo en el apartado d) del párrafo 5 del artículo 19 del Convenio:

50. La Conferencia de las Partes... se encargará de las funciones que le asigne el Convenio y, a ese efecto...d) estudiará y tomará cualquier medida complementaria que se estime necesaria para la consecución de los fines del Convenio.

51. Así pues, teniendo en cuenta ese argumento, la Conferencia de las Partes no se estaría apartando de su mandato al aprobar un protocolo sobre el mercurio, siempre que creyese que su proceder es necesario para promover la consecución de los fines del Convenio.

52. No obstante, cabría notar que toda medida que adopte la Conferencia de las Partes deberá ser congruente con el Convenio. Con arreglo al artículo 1, el objetivo general del Convenio es “proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes”⁵. El metilmercurio es un contaminante orgánico persistente producido naturalmente en el medio ambiente a partir del mercurio emitido por fuentes antropógenas y otras fuentes. Para proteger la salud humana y el medio ambiente frente al metilmercurio es necesario ocuparse de todas las fuentes antropógenas de mercurio y, sin embargo, las emisiones antropógenas de mercurio en sus formas no orgánicas tal vez no estén comprendidas en el ámbito actual del Convenio de Estocolmo. Por esa razón, quizás haga falta que la Conferencia de las Partes estudie la manera que considere necesaria para lograr el objetivo del Convenio de proteger la salud humana y el medio ambiente frente al contaminante orgánico persistente metilmercurio, incluida la viabilidad de elaborar y aprobar un protocolo que incluiría todas las formas del mercurio dentro de su ámbito⁶. En ese contexto, tal vez se plantee la cuestión de que para poder adoptar medidas de control relativas al metilmercurio y sus precursores sería necesario en primer lugar iniciar el proceso previsto en el artículo 8 del Convenio de incluir el producto químico en el anexo C antes de adoptar la decisión de elaborar un nuevo protocolo que podría constituir medidas adicionales que no están presentes en el Convenio.

53. Cabe señalar a los lectores que este razonamiento se basa en el papel que cumple el mercurio como precursor de COP y no se aplicaría a sustancias que no comparten esta característica.

⁴ Cuando consideren si cabe iniciar negociaciones sobre un protocolo para el mercurio, las partes en el Convenio de Estocolmo tal vez deseen, por una cuestión normativa, investigar si el metilmercurio (MeHg) cumpliría los criterios de selección para agregar COP que figuran en el anexo D del Convenio. Ahora bien, no están obligadas jurídicamente a hacerlo. De hecho, ninguno de los 12 COP originales se sometieron a los criterios de selección del anexo D; cabe la posibilidad de que algunos de ellos no hubiesen cumplido los requisitos para su inclusión en caso de haberlos sometido a los criterios de selección. En su lugar, los gobiernos adoptaron una decisión política en el sentido de que consideraron que las 12 sustancias eran COP. Los encargados de las negociaciones de un protocolo sobre el mercurio del Convenio de Estocolmo podría adoptar una decisión política similar en relación con el metilmercurio, en caso de que así lo desearan. Lo más probable es que, si se sometiese el metilmercurio a los criterios de selección del anexo D, los satisfaría. El conjunto de pruebas científicas no deja dudas de que el metilmercurio es tóxico, bioacumulativo y se transporta a larga distancia en el medio ambiente en las especies migratorias. El metilmercurio no cumple los criterios del anexo D relativos a la persistencia en el agua, los suelos o el sedimento. No obstante, su período de semidesintegración en las especies ictícolas (la principal fuente de exposición al metilmercurio en los humanos) oscila entre 130 y 1.030 días, para observaciones experimentales superiores a los tres meses, y las diferencias observadas se deben al tamaño corporal de las especies y a la temperatura ambiente del agua. Véase Marc Trudel and Joseph B. Rasmussen, *Modeling the Elimination of Mercury by Fish*, 31 ENVIRONMENTAL SCIENCE & TECHNOLOGY 1716-22 (1997), <http://pubs.acs.org/cgi-bin/jtext?esthag/31/i06/html/es960609t>. Estos hechos deberían satisfacer el criterio establecido en el inciso ii) del apartado b) del párrafo 1 del anexo D de “Prueba de que el producto químico es de cualquier otra forma suficientemente persistente para justificar que se le tenga en consideración en el ámbito del Convenio [de Estocolmo]”.

⁵ Los ejemplos de “objetivos” adicionales en el marco del Convenio incluyen, entre otros: el objetivo de reducir o eliminar las liberaciones de COP derivadas de la producción y uso intencionales (artículo 3); el objetivo de reducir o eliminar las liberaciones de COP derivadas de la producción no intencional (artículo 5); y el objetivo de reducir o eliminar las liberaciones de COP derivadas de las existencias y los desechos (artículo 6). Todos estos objetivos específicos se inscriben en el ámbito del objetivo general del Convenio estipulado en el artículo 1.

⁶ No tendría demasiado sentido negociar o aprobar un protocolo del Convenio de Estocolmo que se limitara a las liberaciones antropógenas del metilmercurio. Por el contrario, esas emisiones probablemente se podrían añadir al Convenio de Estocolmo con arreglo a los procedimientos vigentes del artículo 8 para la inclusión de otros COP. De todos modos, como las emisiones antropógenas de MeHg no son sino una pequeña porción del problema del mercurio a nivel mundial, es probable que este criterio sea de poco valor.

54. También se podría emplear otro argumento jurídico para apoyar la facultad de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo para elaborar un protocolo sobre el mercurio, en el sentido de que se podría interpretar que los “objetivos del Convenio” incluyen toda sustancia química, incluidas las inorgánicas, que comparten las características de persistencia, bioacumulación, transporte ambiental a larga distancia y efectos adversos. Ahora bien, tal vez resulte difícil conciliar este argumento con el objetivo general del artículo 1 del Convenio de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes. Así pues, existe la posibilidad de que este argumento no pase la prueba política descrita anteriormente.

2. Diseño y sinergias

55. Los gobiernos podrían utilizar un protocolo del Convenio de Estocolmo sobre el mercurio ya sea para un marco amplio jurídicamente vinculante para el mercurio o como el componente reglamentario de un marco global de elementos reglamentarios y voluntarios.

a) Marco jurídicamente vinculante

56. Para un marco jurídicamente vinculante sobre el mercurio, el protocolo podría incluir muchos de los elementos comunes que se identifican en el “Cuadro sinóptico de posibles elementos comunes” de la página 10 *supra*, o todos ellos. La estructura general del protocolo podría ser similar a la de su Convenio matriz, el Convenio de Estocolmo. Al igual que en el Convenio matriz, algunos de los compromisos básicos se podrían plasmar en el cuerpo del protocolo, para luego detallarse en anexos técnicos en los que se ahondaría más en las normas o metas que habría que alcanzar y las políticas y medidas que se emplearían para lograrlas. Tal vez no sería necesario establecer desde el principio algunos de los elementos para la aplicación del protocolo (por ejemplo, las estrategias de aplicación; la vigilancia, presentación de informes y examen; la asistencia técnica y la creación de la capacidad; y los recursos financieros), sino que, se podría recurrir a las disposiciones correspondientes del Convenio o basarse en ellas.

57. Además de los elementos comunes identificados en el Cuadro sinóptico, el protocolo podría incluir disposiciones para otros elementos relativos a la ejecución, tales como la solución de controversias o el incumplimiento (aunque no estaría obligado a ello). Posiblemente en la elección de los elementos que se incluirán en el protocolo influirán las recomendaciones que el Consejo de Administración formule a la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo pero, en última instancia, dependerá de las decisiones independientes de esta Conferencia de las Partes sobre la cuestión. Al igual que en la mayoría de los tratados ambientales multilaterales, el protocolo podría incluir compromisos tanto “firmes” (obligatorios) como “blandos” (discrecionales).

58. Un protocolo del Convenio de Estocolmo sobre el mercurio se ajustaría naturalmente a las recomendaciones de “sinergias” del Grupo de trabajo conjunto especial sobre el fomento de la cooperación y la coordinación entre los convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo, ya que formaría parte del marco general del Convenio de Estocolmo y, por ende, podría considerarse que se inscribe en el ámbito de las recomendaciones del Grupo de trabajo conjunto especial sin que sea necesario modificarlas. Estas recomendaciones se refieren, entre otras cosas, al uso coordinado de las oficinas y centros regionales entre los tres convenios; a una presentación de informes nacionales sincronizada y simplificada, a mecanismos de cumplimiento coordinados y a la cooperación sobre cuestiones técnicas y científicas; a actividades conjuntas de extensión, concienciación pública e intercambio de información; a funciones administrativas, movilización de recursos y gestión financiera conjuntas; a servicios jurídicos y de información conjuntos; y a reuniones coordinadas de los convenios⁷. En sus próximas reuniones sería conveniente que cada una de las conferencias de las partes en los convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo, respectivamente, examinaran las recomendaciones del Grupo de trabajo conjunto.

b) Marco global de elementos voluntarios y reglamentarios

59. Como parte de un marco global o “paquete” de elementos voluntarios y reglamentarios, un protocolo del Convenio de Estocolmo podría incluir únicamente una cantidad limitada de los elementos comunes expuestos en el Cuadro sinóptico de posibles elementos comunes. Éstos podrían incluir los

⁷ Véase *Report of the Ad hoc Joint Working Group on Enhancing Cooperation and Coordination Among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions and the work of its third meeting*, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.3/3, annex I (2008), http://ahjwg.chem.unep.ch/documents/3rdmeeting/ahjwg03_03_REP.pdf.

elementos que, según hayan convenido los gobiernos, no se podrían aplicar con éxito en caso de no existir un mandato jurídico internacional. Así pues, con esta modalidad el protocolo probablemente tendría un alcance mucho más limitado que el de un marco amplio y jurídicamente vinculante para el mercurio. Según el alcance y extensión de sus compromisos, en un protocolo de alcance limitado tal vez no sean necesarios todos los elementos relacionados con la aplicación, expuestos en la sección “Disposiciones relativas a la aplicación” del Cuadro sinóptico, o tal vez no sea necesario que esos elementos se detallen con la misma profundidad que la que se aplicaría en un marco jurídicamente vinculante. Estos elementos podrían incluir, en particular, la necesidad de planes nacionales de aplicación; la vigilancia, presentación de informes y examen; la asistencia técnica y creación de la capacidad; y recursos financieros.

60. Las observaciones formuladas sobre las sinergias que figuran en el párrafo 58 *supra* también se aplicarían en este caso. Ahora bien, a diferencia del protocolo del Convenio de Estocolmo que constituiría un marco amplio jurídicamente vinculante para el mercurio, un protocolo de alcance limitado que fuese parte de un paquete global de elementos voluntarios y reglamentarios podría generar una fragmentación del conjunto de actividades destinadas a encarar el problema del mercurio. Una de las razones para que esto ocurra sería que el protocolo estaría dirigido por una Conferencia de las Partes/Reunión de las Partes que funcionaría dentro del contexto del Convenio de Estocolmo, mientras que probablemente el marco general para el mercurio y sus elementos voluntarios estarían dirigidos por una estructura institucional diferente con una perspectiva diferente. Estas estructuras rectoras separadas podrían hacer que la coordinación de políticas fuese relativamente más difícil que en una situación en que los elementos reglamentarios del mercurio estuviesen incluidos en un instrumento independiente que se haya desarrollado y establecido como parte de un paquete global de elementos voluntarios y reglamentarios. Ese riesgo tal vez se podría limitar si la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo y la entidad encargada de elaborar los elementos voluntarios del marco hicieran, ambas, un particular hincapié en la necesidad de lograr sinergias y una coordinación entre todas las partes del paquete del marco.

3. Iniciación del proceso

61. Para dar comienzo al proceso del Convenio de Estocolmo para examinar un protocolo sobre el mercurio podría recurrirse a dos modalidades: 1) que el Consejo de Administración del PNUMA invite a la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo a examinar la cuestión, o 2) que la Conferencia de las Partes considere esa posibilidad por iniciativa propia. En ambos casos, ya sea en respuesta a una invitación del Consejo de Administración o si considera la posibilidad de examinar la cuestión por iniciativa propia, la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo será la única que podrá decidir si inicia o no las negociaciones sobre un protocolo del Convenio de Estocolmo.

a) Invitación del Consejo de Administración

62. El Consejo de Administración podría invitar a la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo a examinar la posibilidad de iniciar las negociaciones sobre un protocolo adoptando una decisión oficial a tal efecto como parte de una decisión sobre el mercurio. La pormenorización de las recomendaciones que el Consejo de Administración remita a la Conferencia de las Partes - incluida la naturaleza específica del marco global para el mercurio se propone y los elementos sustantivos que, a su juicio, deberían incluirse en el Protocolo - podría ser un factor en la aceptación o denegación de la invitación por la Conferencia de las Partes. Así pues, para la Conferencia de las Partes podría ser de más ayuda una invitación del Consejo de Administración que incluyese propuestas totalmente definidas de un nivel de detalle parecido a las instrucciones que daría a un comité intergubernamental de negociación⁸. La invitación del Consejo de Administración, por sí sola, no haría que el tema se incluyese en el programa provisional de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo. Para que esto ocurra, una o más partes en el Convenio de Estocolmo tendrían que proponer el tema a la secretaría del convenio por lo menos seis semanas antes de que comience la reunión.⁹

⁸ La decisión del Consejo de Administración de establecer el CIN del Convenio de Estocolmo es un ejemplo de ese tipo de instrucciones. Véase la decisión 19/13 C del Consejo de Administración, nota 2 *supra* (incluidas las referencias citadas y el anexo adjunto).

⁹ Véase Reglamento del Convenio de Estocolmo, artículos 10 y 11, decisión SC-1/1, anexo, UNEP/POPS/COP.1/31 (2005), <http://chm.pops.int/Convention/COPs/DecisionsRecommendations/tabid/208/language/en-US/Default.aspx#>. Una parte podrá proponer temas adicionales del programa una vez que la secretaría haya producido el programa provisional pero antes de que comience la reunión. Esos temas se podrán incluir en un programa provisional

b) Iniciativa de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo

63. Una o más partes en el Convenio de Estocolmo también podrían proponer el tema del programa sin la necesidad de una decisión e invitación del Consejo de Administración. La parte podría hacerlo antes del período de sesiones del Consejo de Administración (previando que el Consejo de Administración adoptaría o no, a posteriori, una decisión que lo respalde), o después de un período de sesiones del Consejo de Administración en el que el Consejo de Administración no hubiese adoptado una decisión sobre el protocolo. En cualquiera de los dos casos, si la Conferencia de las Partes aprueba el programa que incluye el examen del mercurio, examinará las cuestiones vinculadas a un protocolo relativo al mercurio por iniciativa propia. La parte o partes proponentes podrían, antes de la reunión de la Conferencia de las Partes, proporcionar información detallada sobre el posible ámbito del protocolo y los elementos que podrían incluirse en él. Este paso se requeriría especialmente en caso de que el Consejo de Administración no adoptase una decisión con respecto a una invitación o no brindase sus propias recomendaciones detalladas a la Conferencia de las Partes sobre la naturaleza, el alcance y el contenido del instrumento.

c) Decisión y mandato

64. Independientemente de si la Conferencia de las Partes acepta la invitación del Consejo de Administración de elaborar un protocolo o si la Conferencia de las Partes considera esa posibilidad por propia iniciativa, la secretaría del Convenio de Estocolmo deberá presentar un informe a la Conferencia de las Partes sobre las consecuencias administrativas y presupuestarias que podría traer esa propuesta¹⁰. Así pues, la parte o partes que propongan este tema del programa tal vez deseen cooperar con la secretaría para estudiar cómo se podrían absorber esas consecuencias presupuestarias.

65. La Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo se reúne una vez cada dos años. La próxima reunión ordinaria en la que podría examinar la cuestión de un protocolo sobre el mercurio será en la cuarta reunión de la Conferencia de las Partes, en mayo de 2009. Esa reunión tendrá lugar tres meses después del 25° período de sesiones del Consejo de Administración, en el que éste tiene previsto examinar los resultados de la labor del Grupo de Trabajo especial de composición abierta, con miras a adoptar una decisión sobre el informe definitivo de ese grupo¹¹. Así pues, si el Consejo de Administración decide, en su 25° período de sesiones, pedir a la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo que estudie la posibilidad de dar comienzo a debates para elaborar un protocolo sobre el mercurio, y si la Conferencia de las Partes decide incluir ese tema en su programa, podría hacerlo muy poco tiempo después.

66. Si la Conferencia de las Partes decide dar comienzo a las negociaciones para elaborar un protocolo, la Conferencia de las Partes podría establecer un grupo de trabajo especial encargado de ello. En la decisión de la Conferencia de las Partes se podrían incluir el mandato y las instrucciones para ese órgano, que podría incluir un calendario para emprender y concluir las negociaciones. Además, o alternativamente, una Parte podría invitar a la Conferencia de las Partes a que se ocupe de la cuestión en una reunión extraordinaria que se celebraría entre las reuniones cuarta y quinta de la Conferencia de las Partes (que, a menos que se modifique, se celebrará dos años después de la cuarta). Podría celebrarse una reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes si apoyase la idea como mínimo un tercio de las Partes en el Convenio de Estocolmo. Los observadores en el Convenio de Estocolmo, incluidos los Estados que no son partes en él, normalmente serían admitidos a participar en los debates sobre el protocolo dentro de los grupos de trabajo, y en menor medida, en las sesiones plenarias de la Conferencia de las Partes. Sin embargo, sólo las Partes en el Convenio de Estocolmo estarían autorizadas a participar en las negociaciones oficiales y en la adopción de decisiones, salvo que la Conferencia de las Partes acordase un reglamento diferente.

d) Ausencia de una decisión

67. Si la Conferencia de las Partes decide no aceptar una invitación del Consejo de Administración para iniciar negociaciones, o si la Conferencia de las Partes no puede concluir sus debates y adoptar una decisión sobre la cuestión en su cuarta reunión, no se podría adoptar ninguna otra medida en relación con el protocolo hasta la siguiente reunión de la Conferencia de las Partes (es decir dos años después), a

complementario a condición de que se cuente con la anuencia de la secretaría y del Presidente de la Conferencia de las Partes. Véase *ibid.*, artículo 12. Al aprobar el programa de una reunión ordinaria, la Conferencia de las Partes podrá suprimir, aplazar o enmendar temas, así como añadir los temas que considere "urgentes e importantes" *ibid.*, artículo 13 a).

¹⁰ Véase *ibid.*, artículo 15.

¹¹ Véase Decisión GC 24/3 IV, párr. 34.

menos que la Conferencia de las Partes convenga en establecer un grupo de trabajo encargado de seguir examinando la cuestión en el período que media entre las reuniones cuarta y quinta.

4. Calendario para las negociaciones

68. Si la Conferencia de las Partes decidiese dar comienzo a las negociaciones sobre un protocolo, el tiempo que llevará elaborar y aprobar el instrumento dependerá de 1) la amplitud o limitación del alcance que tendrá el protocolo, según lo decida la Conferencia de las Partes, y 2) la frecuencia de las reuniones del órgano subsidiario o las reuniones extraordinarias de la Conferencia de las Partes que la Conferencia de las Partes autorice para elaborar el protocolo. La frecuencia de las reuniones para la negociación dependerá directamente de la disponibilidad de fondos extrapresupuestarios para sufragar los costos de la celebración de éstas, incluidos los costos vinculados a la participación de representantes de los países en desarrollo y de países con economías en transición. Además, los resultados de esas reuniones se verán seguramente influidos por los compromisos y disposiciones relacionados con la disponibilidad de recursos financieros destinados a prestar asistencia a esos países en la ejecución de todo acuerdo al que se llegue. La entrada en vigor del protocolo dependerá en gran medida de la cantidad necesaria de países para ratificarlo, aceptarlo o aprobarlo, o adherirse a él.

69. Si la Conferencia de las Partes conviene en elaborar un protocolo de alcance relativamente limitado, y si autoriza a un grupo de trabajo a que emprenda tareas de forma frecuente entre las reuniones ordinarias y también conviene en que se celebre una reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes, existe la posibilidad de que la Conferencia de las Partes finalice y apruebe un protocolo en un período relativamente más corto que el que se necesitaría para un instrumento amplio jurídicamente vinculante.

70. Por el contrario, si la Conferencia de las Partes tiene previsto un instrumento amplio o complejo, pero decide no celebrar ninguna reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes y sólo una reunión del grupo de trabajo entre las reuniones ordinarias, es probable que haga falta mucho más tiempo para elaborar y aprobar el protocolo.

5. Consideraciones adicionales

a) Consecuencias en el programa del Convenio de Estocolmo

71. La elaboración de un protocolo requerirá, sin lugar a dudas, una tarea intensiva y una gran parte de la atención de las Partes en el Convenio y de la secretaría. Con respecto a la secretaría, la Conferencia de las Partes podría solicitar al Director Ejecutivo del PNUMA, que presta los servicios de secretaría del Convenio, que adopte las disposiciones necesarias para que la secretaría preste apoyo a esas negociaciones, observando que la secretaría del PNUMA ha prestado estos servicios anteriormente en el caso de varias negociaciones de tratados. En todo caso, será fundamental contar con fondos y recursos suficientes.

72. Los debates sobre un protocolo y la iniciación de las negociaciones necesarias para elaborarlo constituirán un tema adicional e importante del programa que la mayoría de las Partes en el Convenio de Estocolmo no habrán anticipado en su concepción original del Convenio. Para el examen de esta cuestión será necesario pasar revista al programa y a las prioridades de la Conferencia de las Partes. Es probable que al hacerlo se limite la capacidad de la Conferencia de las Partes de tratar otros temas importantes del programa de la cuarta reunión, tales como el proceso para agregar COP al Convenio, o se genere una presión para poder enmendar el Convenio. Además, podría seguir teniendo repercusiones importantes en el período que transcurra durante el proceso de negociación y aprobación del protocolo por las Partes.

b) Medidas provisionales sobre el mercurio

73. Es probable que se tarde varios años en negociar y aprobar cualquier instrumento vinculante sobre el mercurio, así como para que entre en vigor. Tal vez sería conveniente establecer medidas provisionales y voluntarias para mitigar las repercusiones del mercurio entre el 25º período de sesiones del Consejo de Administración y la fecha de entrada en vigor de un instrumento, tanto para encarar desde ahora el problema del mercurio, como para comenzar a establecer los procedimientos y mecanismos que podrían contribuir a una aplicación efectiva del instrumento.

74. Los gobiernos, el PNUMA y otras organizaciones intergubernamentales podrían elaborar y poner en práctica medidas provisionales voluntarias y complementarias, como parte de la opción de un protocolo del Convenio de Estocolmo, especialmente en lo que respecta a los elementos para cuya aplicación efectiva tal vez no sea necesario un instrumento jurídicamente vinculante. Estas medidas podrían identificarse específicamente en una decisión del Consejo de Administración, en forma análoga

a la que el Consejo de Administración utilizó para pedir al Director Ejecutivo que diera comienzo a la aplicación de medidas inmediatas sobre los COP, como parte de su decisión 19/13 C, en la que también estableció el comité intergubernamental de negociación para el Convenio de Estocolmo¹². Sin embargo, como el proceso de negociación del protocolo se realizaría bajo la autoridad de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo y no del Consejo de Administración, en algunas situaciones resultaría relativamente más difícil integrar esas medidas provisionales al proceso del protocolo, a menos que la Conferencia de las Partes acepte adoptar las disposiciones del caso. Además, como el Consejo de Administración podría solamente invitar a la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo a iniciar las negociaciones para el protocolo, pero no podría asegurar que ésta acepte esa invitación, tal vez sea necesario que en la decisión del Consejo de Administración se exprese claramente que la iniciación de esas medidas voluntarias no debería estar sujeta a una decisión correspondiente afirmativa de la Conferencia de las Partes.

c) Recursos financieros

75. Para información sobre este tema, remitirse al documento complementario “Recursos financieros”.

B. Convenio independiente

76. Esta sección se basa en la parte 3.4.2 del documento OEWG.1/2.

77. Para los convenios ambientales multilaterales se han adoptado uno de dos criterios básicos: *criterio basado en un marco o protocolo*, o un *criterio basado en la aplicación de medidas de control*. Cuando se aplica el criterio de un marco o protocolo se establece un marco y una estructura rectora para tratar un problema amplio, pero se deja la elaboración de la mayor parte de las metas, calendarios y otras medidas de control específicas jurídicamente vinculantes para protocolos futuros y complementarios. Se pueden dar como ejemplos el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985 y su Protocolo de Montreal, el Convenio de la CEPE sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia de 1979 y sus ocho protocolos, y la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992 y su Protocolo de Kyoto.

78. Por el contrario, el criterio de aplicación de medidas de control contiene los compromisos vinculantes que, a juicio de los gobiernos en forma colectiva, son necesarios para encarar el problema. Por lo general, incluye uno o más anexos técnicos que podrían enumerar productos químicos específicos sujetos a las medidas de control básicas o que proporcionan detalles específicos y adicionales de la manera en que funcionarán las medidas de control. El criterio de la aplicación de medidas de control es el que se ha utilizado para los instrumentos jurídicamente vinculantes del grupo de acuerdos sobre productos químicos y desechos (a saber, los convenios de Estocolmo, Rotterdam y Basilea). Por consiguiente, sería lógico prever que el criterio más adecuado para usar en el caso de un convenio independiente para el mercurio sería éste y no el de un marco o protocolo¹³. Por consiguiente, las observaciones que se incluyen en esta sección corresponden a la aplicación de un criterio de medidas de control en el contexto de un convenio independiente.

1. Diseño

79. Los gobiernos podría utilizar un convenio independiente ya sea para un marco amplio jurídicamente vinculante para el mercurio ya como el componente jurídico de un marco global de elementos voluntarios y reglamentarios.

a) Marco jurídicamente vinculante

80. Para un marco amplio y jurídicamente vinculante para el mercurio, el diseño básico del convenio independiente podría incluir muchos de los elementos comunes que se identifican en el cuadro sinóptico de posibles elementos comunes, o todos ellos (véase la página 10). Su estructura general

¹² Véase Decisión GC 19/13 C, nota 2 *supra*, párr. 13.

¹³ Para más información sobre los criterios relativos a un marco/protocolo y medidas de control, véase el documento OEWG.1/2, párrs. 241 a 248. Sírvase notar que el hecho de que un convenio adopte un criterio de medidas de control no significa que no podrá aprobar protocolos. Puede haber muchas razones que lleven a las partes en un convenio de esa índole a decidir complementarlo con un protocolo. Ahora bien, a diferencia de un convenio marco, el convenio que adopte medidas de control no *dependerá* de la adopción de un protocolo para establecer algunas o la totalidad de las medidas de control básicas para lograr su objetivo.

podría ser similar a la del Convenio de Estocolmo, en el sentido de que los compromisos básicos se expondrían en el cuerpo del Convenio. Algunos de esos compromisos podrían detallarse luego en anexos técnicos en los que se especificarían más a fondo las normas o metas que habría que cumplir y las políticas y medidas que se emplearían para lograrlas. Al igual que en la opción del protocolo, el convenio independiente podría incluir disposiciones para otros elementos relativos a la ejecución, tales como la solución de controversias y el incumplimiento (aunque no estaría obligado a ello). Como ocurre en la mayoría de los tratados ambientales multilaterales, el convenio independiente podría contener compromisos “firmes” y “blandos”. En la decisión sobre la cuestión el Consejo de Administración podría, según lo considere necesario o no, proporcionar orientación normativa a un CIN sobre el tipo de elementos sustantivos que se incluirían en el convenio independiente, así como toda consideración específica que el Consejo de Administración pueda llegar a plantear en relación con esos elementos, mientras que los detalles de las disposiciones del convenio deberían negociarse y decidirse en forma colectiva en el seno del CIN.

b) Marco global de elementos voluntarios y reglamentarios

81. En el caso de un marco global o paquete de elementos voluntarios y reglamentarios, un convenio independiente para el mercurio podría incluir el componente jurídico del paquete. En calidad de tal, incluiría únicamente una cantidad limitada de los elementos comunes expuestos en el cuadro sinóptico de posibles elementos comunes. Con esta modalidad, el tratado tendría un alcance más limitado que en el caso de un marco amplio y jurídicamente vinculante para el mercurio y probablemente sólo se ocuparía de las prioridades del mercurio a nivel mundial que, de hecho, no podrían ponerse en práctica sin un instrumento jurídicamente vinculante. Según el alcance y la extensión de sus compromisos básicos, un instrumento de alcance limitado tal vez o no incluiría todos los elementos relacionados con la aplicación expuestos en la sección “Disposiciones relativas a la aplicación” del cuadro sinóptico, o no exigiría que esos elementos se detallan con la misma profundidad que la que se aplicaría en un marco amplio jurídicamente vinculante, o ambas cosas a la vez. Estos elementos podrían incluir, en particular, la necesidad de estrategias nacionales; vigilancia, presentación de informes y examen; asistencia técnica y creación de la capacidad; y recursos financieros. Por supuesto, algunos de estos elementos, o todos ellos, seguirían siendo necesarios o convenientes como elementos de la parte de *carácter voluntario* de un paquete para el mercurio.

82. Un ejemplo de un instrumento de alcance limitado podría ser un instrumento que se ocupara de la reducción de la oferta de mercurio, incluyendo medidas relacionadas con el comercio internacional del mercurio o que podrían repercutir en ese comercio. Esas medidas internacionales serían necesarias porque, por lo general, a los países les resulta difícil (y a veces imposible) poner en práctica medidas efectivas relacionadas con el comercio cuya meta es proteger la salud humana y el medio ambiente, a menos que lo hagan en el contexto de un marco jurídico multilateral. De todos modos, incluso si las medidas que restringen el comercio internacional de mercurio fuesen los únicos elementos reglamentarios incluidos en un paquete global para el mercurio, para el instrumento probablemente seguiría siendo necesario algún tipo de órgano rector o de supervisión que se ocupase de adoptar decisiones oficiales, enmendar el instrumento si los cambios de las circunstancias así lo exigiesen, o dar instrucciones a la secretaría para que adopte medidas nuevas y específicas. En la sección 3 *infra* que figura más adelante se exponen más detalladamente las opciones relacionadas con esta cuestión.

83. En el caso de un instrumento de alcance limitado o restringido para el mercurio, reviste una particular importancia la posibilidad de poder ampliar su alcance con el correr del tiempo a fin de incluir otras prioridades relacionadas con el mercurio. Esta posibilidad es bastante similar al precedente del procedimiento de consentimiento fundamentado previo (CFP), que comenzó como un procedimiento de carácter voluntario del Código internacional de conducta para la distribución y utilización de plaguicidas de la FAO y de las Directrices de Londres para el intercambio de información acerca de productos químicos objeto de comercio internacional del PNUMA y luego se aprobó como un procedimiento jurídicamente vinculante del Convenio de Rotterdam. Una de las razones por las cuales el procedimiento de CFP se inició como un procedimiento voluntario fue que en un principio los gobiernos no habían podido llegar a un consenso en cuanto al establecimiento de un instrumento jurídicamente vinculante y no pudieron tampoco convenir en cómo funcionaría el procedimiento ni en cuál sería su alcance.

84. Si se utilizara un marco global de elementos reglamentarios y voluntarios para el mercurio, los gobiernos podrían, con el correr del tiempo, ir pasando los elementos que en un principio eran voluntarios al ámbito del instrumento reglamentario. Por supuesto, éstos podrían incluir las medidas y actividades específicas sustantivas necesarias para hacer frente a los desafíos que plantea el mercurio a nivel mundial, que el Consejo de Administración identificó como prioridades del mercurio a nivel

mundial y que se enumeran en las “Medidas específicas para encarar los problemas que plantea el mercurio” ver cuadro sinóptico de posibles elementos comunes de la página 10. También podrían incluir disposiciones relacionadas con la aplicación de esas medidas, que tal vez no se habrían incluido en el instrumento reglamentario original, así como aspectos relacionados con la administración y la gobernanza que tal vez sea necesario fortalecer con el correr del tiempo. Para que esta modalidad pueda aplicarse con éxito, será fundamental garantizar que el instrumento reglamentario original contenga mecanismos adecuados que permitan a las Partes ampliarlo sin demasiadas dificultades. Podría tratarse de procedimientos de enmienda aprobados por mayorías especiales en lugar de reglas de adopción de decisiones por consenso, disposiciones para aprobar o enmendar anexos que permitirían ampliar el ámbito del instrumento sin la necesidad de enmendar su texto básico, y una entrada en vigor automática de esas enmiendas, con una salvaguardia de “no aceptación”.

2. Cooperación y coordinación con convenios de productos químicos y procesos pertinentes

85. En la iniciación de las negociaciones de un convenio independiente sobre el mercurio, el Consejo de Administración podría invitar a las conferencias de las partes en los convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo a que presten su apoyo al proceso de negociación y contribuyan a asegurar una cooperación y coordinación entre los tres convenios y el futuro convenio sobre el mercurio. El Consejo de Administración también podría invitar al CIN sobre el mercurio a tomar debidamente en cuenta la posibilidad de establecer vínculos con la labor y las instancias administrativas de los tres convenios, así como los modos de garantizar una sinergia con el proceso del SAICM y otros procesos pertinentes.

3. Sinergias y gobernanza

86. El criterio relacionado con la gobernanza de un convenio independiente para el mercurio (ya sea que el tratado represente un marco amplio y jurídicamente vinculante para el mercurio ya el componente reglamentario de un marco global de elementos voluntarios y reglamentarios) podría plantear interrogantes sobre las sinergias, la cantidad de tratados dentro del grupo de tratados sobre productos químicos y la relación que el nuevo instrumento podría tener con los adelantos en el mejoramiento de la cooperación y la coordinación entre los tres convenios sobre productos químicos y desechos. Esas inquietudes podrían examinarse en el proceso de negociación del futuro convenio, cuando los gobiernos, en la reunión del CIN, consideren las disposiciones que regirán las medidas de control y las disposiciones institucionales para la supervisión y la aplicación del convenio. Por ejemplo, podrían examinar la posibilidad de incluir medidas para garantizar la sinergia entre las medidas que se adoptan a nivel nacional en relación con la gestión de los productos químicos y los desechos, elaboradas para la aplicación del convenio relativo al mercurio, y otros instrumentos internacionales pertinentes. A nivel internacional, el tema de la sinergia se podría resolver elaborando arreglos institucionales para que las partes adopten decisiones y examinen las políticas en forma colectiva (por ejemplo, las conferencias de las Partes y las modalidades de sus operaciones), órganos subsidiarios sobre cuestiones técnicas, funciones de secretaría y medidas relacionadas con la aplicación (por ejemplo, mecanismos financieros).

4. Iniciación del proceso y calendario de ejecución

87. Tal como se indica en el párrafo 43 de este Análisis, los integrantes del Grupo de Trabajo deberían reconocer que el Consejo de Administración se basará principalmente en las recomendaciones de aquél para la mayor parte de los términos específicos de la negociación del convenio en el seno del CIN, del mismo modo en que se basó en el Grupo de Trabajo especial del FISQ sobre los COP para la mayor parte de las instrucciones que dio al CIN encargado de elaborar el Convenio de Estocolmo¹⁴.

88. Independientemente de que su intención haya sido un marco amplio jurídicamente vinculante para el mercurio o el componente reglamentario de un marco global de elementos reglamentarios y voluntarios, el Consejo de Administración iniciaría el proceso de negociación de un convenio independiente solicitando al Director Ejecutivo que se ocupe de los preparativos de un CIN encargado de elaborarlo y convoque a este Comité. La decisión podría incluir una orientación normativa con respecto a la naturaleza y alcance del instrumento y también las preferencias que el Consejo de Administración pudiese tener en relación con la gobernanza de ese instrumento. En ella se podrían establecer también fechas aproximadas para las cuales se esperaría que el CIN comience su labor y cuándo se esperaría que una conferencia diplomática apruebe el instrumento finalizado (en el caso del Convenio de Estocolmo, se pidió que el CIN comenzase su labor a principios de 1998 y que la

¹⁴ Véase la decisión 19/13 C del Consejo de Administración, nota *supra*.

conferencia diplomática finalizase el tratado “no más tarde del año 2000”¹⁵. En la decisión también se podrían dar instrucciones al Director Ejecutivo para que adopte medidas inmediatas en relación con el mercurio con objeto de contribuir a encarar el problema que plantea esa sustancia durante el tiempo en que se esté elaborando el instrumento reglamentario y para prepararse para su aplicación.

89. Los comités intergubernamentales de negociación y las conferencias diplomáticas operan conforme a sus propios reglamentos, en los que habitualmente se establece que las decisiones de fondo se tomen siguiendo una modalidad específica de adopción de decisiones que ha sido acordada¹⁶. Después de que la conferencia diplomática apruebe el tratado, el convenio quedaría abierto a la firma y ratificación, y entraría en vigor conforme a sus propias disposiciones. El tiempo que haga falta para negociar esos instrumentos y para que entren en vigor podría variar notablemente. Por ejemplo, el tiempo total transcurrido entre la primera reunión del CIN para el Convenio de Estocolmo y su entrada en vigor fue ligeramente inferior a seis años. Del ámbito de aplicación del convenio, los recursos extrapresupuestarios disponibles para el proceso de negociación y la cantidad de ratificaciones necesarias para que el convenio entre en vigor probablemente dependerá en forma significativa el tiempo que será necesario para negociarlo y aprobarlo.

5. Otras consideraciones

a) Medidas provisionales sobre el mercurio

90. Es probable que se tarde años en elaborar el convenio y en que éste entre en vigor. Por consiguiente, tal vez sería conveniente establecer medidas provisionales y voluntarias para mitigar las repercusiones del mercurio entre el 25º período de sesiones del Consejo de Administración y la fecha de entrada en vigor de un instrumento, tanto para encarar desde ahora el problema del mercurio, como para comenzar a establecer los procedimientos y mecanismos que podrían contribuir a una aplicación efectiva del instrumento. Los gobiernos, el PNUMA y otras organizaciones intergubernamentales podrían elaborar y poner en práctica medidas provisionales voluntarias y complementarias como parte de la opción de un protocolo del Convenio de Estocolmo, especialmente en lo que respecta a los elementos para cuya aplicación efectiva tal vez no sea necesario un instrumento jurídicamente vinculante. Estas medidas podrían identificarse específicamente en una decisión del Consejo de Administración, en forma análoga a la que el Consejo de Administración utilizó para pedir al Director Ejecutivo que diera comienzo a la aplicación de medidas inmediatas sobre los COP, como parte de su decisión 19/13 C, en la que también estableció el comité intergubernamental de negociación para el Convenio de Estocolmo¹⁷.

b) Recursos financieros

91. Para información sobre este tema, remitirse al documento complementario “Recursos financieros”.

C. Marco voluntario para el mercurio

92. En el documento OEWG.1/2, Parte 3.1.1, se proponen varias opciones para aumentar la adopción de medidas voluntarias en relación con el mercurio. Esta sección del Análisis se basa en ese documento y en los debates que se mantuvieron en la primera reunión del Grupo de Trabajo de composición abierta y presenta otras consideraciones sobre un posible marco normativo voluntario y jurídicamente no vinculante para el mercurio.

¹⁵ Véase *ibíd.*, párrs. 11 y 12. En realidad, el CIN finalizó sus negociaciones en diciembre de 2000 y la conferencia diplomática tuvo lugar en Estocolmo en mayo de 2001.

¹⁶ Véase, por ejemplo, CIN del Convenio de Estocolmo, artículo 37, en Comité Intergubernamental de Negociación de un instrumento internacional jurídicamente vinculante para la aplicación de medidas internacionales respecto de ciertos contaminantes orgánicos persistentes, *Informe del Comité Intergubernamental de Negociación sobre la labor realizada en su primer período de sesiones*, UNEP/POPS/INC.1/7, anexo I, “Reglamento de las reuniones del Comité Intergubernamental de Negociación” (1998) (aplicado *mutatis mutandis* a la conferencia diplomática en Conferencia de Plenipotenciarios para el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, Acta Final, UNEP/POPS/CONF/4 (2001)); véase también Asamblea General de las Naciones Unidas, CONVENCION DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS, art. 9.2, 22 de mayo de 1969, 1155 United Nations Treaty Series, pág. 331 (donde se indica que “la adopción del texto de un tratado en una Conferencia Internacional se efectuará por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, a menos que esos Estados decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente”).

¹⁷ Véase la decisión 19/13 C del Consejo de Administración, nota 2 *supra*, párr. 13.

93. El marco para el mercurio de carácter voluntario podría ser un mecanismo independiente o formar parte de un marco o paquete global de elementos reglamentarios y voluntarios. En este caso, un protocolo del Convenio de Estocolmo para el mercurio o un convenio independiente podrían incluir algunos de los elementos reglamentarios o todos ellos, como se analizó en este documento en secciones anteriores. Otros instrumentos existentes (como los convenios de Basilea, Rotterdam o Estocolmo, o el Protocolo de Kiev sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes de la Convención de Aarhus) también podrían incluir elementos reglamentarios específicos que podrían considerarse parte de un conjunto¹⁸.

1. Relación con el Programa de modalidades de asociación sobre el mercurio

94. En abril de 2008, Programa sobre el mercurio del PNUMA completó un “Marco global para el Programa de modalidades de asociación sobre el mercurio del PNUMA”¹⁹. El PNUMA elaboró este Marco de modalidades de asociación en consulta con los gobiernos y otros interesados directos, bajo la responsabilidad del Director Ejecutivo. Este marco se remitirá al 25º período de sesiones del Consejo de Administración como parte del informe sobre la marcha de las actividades que el Consejo de Administración pidió en relación con la aplicación de su decisión 24/3.

95. El Marco del Programa mundial de modalidades de asociación sobre el mercurio y el marco de carácter voluntario para el mercurio objeto de esta sección del Análisis no son sinónimos, aunque, por supuesto, están relacionados. La elaboración del Marco para el Programa de modalidades de asociación y el examen y evaluación del Grupo de Trabajo de las opciones para la adopción de medidas adicionales de carácter voluntario e instrumentos jurídicos internacionales nuevos o en vigor son procesos separados que se emprenden en respuesta a distintas partes de la decisión 23/4 del Consejo de Administración. Al contemplar la ejecución más que la elaboración de políticas, el Programa de modalidades de asociación sobre el mercurio y el Marco para el Programa de modalidades de asociación pueden ser, y deberían serlo, un complemento importante de cualquier modalidad adicional voluntaria o jurídicamente vinculante aplicada al problema del mercurio que el Grupo de Trabajo recomiende para su examen por el Consejo de Administración. No obstante, los participantes del Grupo de Trabajo deberían tener en claro que el Programa de Modalidades de asociación sobre el mercurio y el Marco para el Programa de modalidades de asociación se diferencian del marco de carácter voluntario para el mercurio que se examina en esta sección del Análisis.

2. Diseño

96. Un marco normativo para el mercurio de carácter voluntario podría incluir muchos o la totalidad de los elementos comunes identificados en el cuadro sinóptico de posibles elementos comunes de la página 10, *supra*. Por ende, podría incluir 1) una sección de los elementos que enmarcan la cuestión, incluida una manifestación del compromiso político, principios de orientación y alcance, y un objetivo general; 2) medidas o actividades para ocuparse del problema, que se basarían en las siete prioridades relacionadas con el mercurio que el Consejo de Administración determinó en el párrafo 19 de su decisión 24/3; 3) disposiciones relacionadas con la aplicación, tales como el intercambio de información, planes o programas de aplicación, la vigilancia, presentación de informes y el examen, la asistencia técnica y la creación de capacidad, la asistencia y los recursos financieros, y la evaluación de la eficacia y el examen de los compromisos asumidos dentro del marco; y 4) disposiciones para la administración y la gobernanza del marco, con inclusión de la prestación de servicios de secretaría y un proceso u órgano responsable de la orientación normativa general y la supervisión.

97. Con respecto a las medidas o actividades específicas que podrían incluirse en el marco, para muchas de ellas podría ser importante la elaboración y aplicación de directrices sobre las MTD/MPA. Como se examina anteriormente en el párrafo 38 del Análisis, el marco en sí no incluiría directrices detalladas de las MTD/MPA, sino que, por el contrario, podría establecer los procesos para su elaboración después de habérselo aprobado.

¹⁸ Sírvase remitirse al documento OEWG.1/2, Parte 3.2, para las descripciones de estas opciones.

¹⁹ Véase Informe de la reunión sobre el Programa mundial de modalidades de asociación sobre el mercurio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), UNEP(DTIE)/Hg/Partnership.1/4 (2008), http://www.chem.unep.ch/MERCURY/UGMP/Meeting_Documents.htm.

3. Proceso y disposiciones institucionales

98. Un marco para el mercurio de carácter voluntario podría emprenderse como parte del SAICM; como parte de otro proceso vigente²⁰; o como un proceso nuevo e independiente, iniciado por el Consejo de Administración y el PNUMA. En reconocimiento de a) el deseo de la comunidad internacional de lograr una mayor cooperación y coordinación dentro del grupo de acuerdos sobre productos químicos y, en líneas más generales, dentro del sistema de las Naciones Unidas; b) el valor de fortalecer en mayor medida el proceso del SAICM; y c) el hecho de que el mercurio ya se inscribe en el ámbito del Plan de Acción Mundial del SAICM, el Análisis se centra en el desarrollo e inclusión de un marco para el mercurio de carácter voluntario dentro del proceso del SAICM y su Conferencia Internacional sobre gestión de productos químicos.

99. Si el Consejo de Administración decide que el marco para el mercurio deberá formar parte del SAICM, podría pedir a la segunda Conferencia Internacional sobre gestión de los productos químicos que considere la posibilidad de entablar negociaciones para elaborar el acuerdo no vinculante. La solicitud del Consejo de Administración podría incluir una reseña de los elementos que, a su juicio, deberían incluirse en el marco. En caso de que el Consejo de Administración decida que el marco debería incluir tanto elementos reglamentarios como voluntarios, podría pedir a la segunda Conferencia Internacional que considere la posibilidad de elaborar el marco y sus elementos global y voluntario por un lado, y por otro, separadamente, iniciar un proceso paralelo pertinente (como, por ejemplo, el establecimiento de un CIN o la formulación de una solicitud a otro convenio sobre productos químicos) para elaborar los elementos jurídicos. Tal como se menciona en el párrafo 24 *supra*, estos dos procesos podrían convocarse de modo que sus reuniones se celebren al mismo tiempo o una inmediatamente después de la otra.

100. En cualquiera de los dos casos, la segunda Conferencia Internacional examinaría la cuestión como parte del tema del programa relacionado con las nuevas cuestiones normativas, de conformidad con su función de “abordar las cuestiones que surjan y promover la adopción de medidas al respecto, y consensuar las prioridades que requieren medias de cooperación”²¹. Al invitar a la Conferencia Internacional a que examine la cuestión, el Consejo de Administración debería definir el mandato para la elaboración del marco, con inclusión de su ámbito. En otras palabras, el Consejo de Administración debería resolver algunas cuestiones políticas fundamentales en su 25º período de sesiones, antes de remitir el marco propuesto a la Conferencia Internacional. Estas cuestiones fundamentales incluyen el carácter jurídico, el ámbito y los elementos básicos del marco, así como quién proporcionará los recursos necesarios para pagar su elaboración y aplicación. Al resolver estas cuestiones, el Consejo de Administración ayudaría a que la segunda Conferencia Internacional se centrara en aceptar o rechazar la propuesta y no en negociar cuáles deberían ser los elementos del marco (para lo cual no tendría tiempo).

101. El SAICM podría seguramente elaborar y aprobar el marco para el mercurio en un periodo de tres años. Este proceso probablemente incluirá cuatro reuniones internacionales, además de reuniones regionales que, en el caso de las negociaciones del Comité Preparatorio del SAICM, resultaron vitales. La secretaría del SAICM probablemente necesitará tres funcionarios más para prestar apoyo a esas negociaciones. Sería importante que no hubiese ninguna ambigüedad con respecto a cuál será la principal institución responsable de esta tarea: si bien el Programa sobre el mercurio del PNUMA y, posiblemente, otras organizaciones intergubernamentales, deberán prestar un apoyo importante al proceso, la principal entidad de coordinación debería ser la secretaría del SAICM.

²⁰ Por ejemplo, el Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra (PMA), aprobado en 1995, es un programa del PNUMA jurídicamente no vinculante cuyo objetivo es proporcionar orientación práctica a las autoridades nacionales y regionales con el fin de contrarrestar la degradación marina procedente de actividades realizadas en tierra. El PMA contiene breves secciones sobre posibles medidas que se podrían adoptar a nivel internacional en relación con los COP y los metales pesados. El PMA, ubicado en La Haya, supervisa un mecanismo de intercambio de información que, en el caso de los productos químicos, está subordinado a mecanismos existentes del Programa Interinstitucional de Gestión Racional de los Productos Químicos, el Programa Internacional sobre seguridad química, el PNUMA y el FISQ. Véase, en general, el sitio del PNUMA-PMA en la web, <http://www.gpa.unep.org/>; Conferencia Intergubernamental para la adopción de un Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra, *Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra* (Washington D.C. 1995), UNEP(OCA)/LBA/IG.2/7, disponible en http://www.gpa.unep.org/documents/full_text_of_the_english.pdf.

²¹ SAICM OPS, párr. 24 j), nota *supra*.

102. El SAICM, que se desarrolla con un proceso multisectorial y de múltiples interesados directos, daría cabida a una participación más amplia de los interesados directos que la que se encuentra normalmente en los procesos del Consejo de Administración del PNUMA. Se podría prever que el reglamento que se está elaborando para la Conferencia Internacional siga las mismas prácticas adoptadas por el SAICM en el pasado a este respecto y que se aplique a las negociaciones para elaborar un marco de carácter voluntario sobre el mercurio.

103. El SAICM y la Conferencia Internacional elaborarían y dirigirían el marco, pero los vehículos de aplicación tendrían que mantenerse en la instancia en la que se encuentran actualmente, dado que el SAICM y la Conferencia Internacional probablemente no dispondrán de la capacidad para administrar y llevar a cabo las actividades de ejecución. Estos vehículos incluyen, por ejemplo, los gobiernos; el Programa sobre el mercurio del PNUMA y el Programa de modalidades de asociación sobre el mercurio del PNUMA; integrantes del Programa Interinstitucional de Gestión Racional de los Productos Químicos, incluido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; el Banco Mundial; el Organismo Internacional de Energía; organizaciones no gubernamentales; y otros interesados directos.

4. Otras consideraciones

a) Recursos financieros

104. Como se ha señalado con frecuencia, el éxito de cualquier marco diseñado para hacer frente a los desafíos que plantea el mercurio dependerá en mucho de la disponibilidad de recursos financieros para prestar asistencia a los países en desarrollo y a los países con economías en transición en su aplicación. Se dispondrá de los recursos única y exclusivamente en la medida en que los gobiernos donantes los provean. En el caso de un marco de carácter voluntario para el mercurio, que forme parte del SAICM, el Programa de inicio rápido del SAICM podría adaptarse para funcionar como canal a través del cual los donantes aportarían recursos financieros. Otra modalidad, además de ese canal, sería que el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) proporcionase asistencia a través de la esfera de actividad de aguas internacionales, o los donantes podrían solicitar al FMAM que administrara un fondo especial para el mercurio, similar del Fondo para los países menos adelantados o al Fondo especial para el cambio climático. Como el FMAM en la actualidad no cuenta con recursos de importancia para apoyar los proyectos relacionados con el mercurio, la viabilidad de todas estas opciones en las que se incluye el FMAM dependerá de cuán dispuestos estén los donantes a proporcionar nuevos recursos financieros para ese fin. (Para información más detallada sobre estas modalidades del FMAM, remitirse al documento complementario “Recursos financieros”.)

b) Medidas provisionales sobre el mercurio

105. Las observaciones formuladas anteriormente en relación con el mérito de aplicar medidas voluntarias y provisionales para el mercurio mientras se esté elaborando una opción jurídicamente vinculante para esa sustancia se aplican también a esta opción de un marco de carácter voluntario para el mercurio.
