



Distr. general
29 de septiembre de 2020

Español
Original: inglés



Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Grupo especial de expertos de composición abierta
sobre la basura y los microplásticos marinos

Cuarta reunión

En línea, 9 a 13 de noviembre de 2020

Tema 4 b) del programa provisional*

Determinación de recursos o mecanismos técnicos y
financieros (apartado 7 b)

Determinación de recursos o mecanismos técnicos y financieros para ayudar a los países a luchar contra la basura plástica y los microplásticos marinos**

Nota de la Secretaría

1. El Grupo especial de expertos de composición abierta quedó establecido en la resolución 3/7, párrafo 10, de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. En la resolución 4/6, párrafo 7, se amplió el mandato del Grupo y en el párrafo 7 b) se le solicitó que hiciese lo siguiente:

“Determinar recursos o mecanismos técnicos y financieros para ayudar a los países a luchar contra la basura plástica y los microplásticos marinos”

2. El Grupo especial de expertos de composición abierta sobre la basura y los microplásticos marinos, en su tercera reunión, pidió a la Secretaría¹ que elaborase un informe que abarcase los recursos o mecanismos tanto técnicos como financieros que permitiesen:

a) Tener en cuenta los órganos de trabajo existentes, como el Convenio de Basilea, su Asociación sobre los Desechos Plásticos, la Asociación Mundial sobre la Basura Marina, el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico y la Commonwealth Clean Ocean Alliance.

b) Recopilar información de las fuentes existentes, examinar los recursos y mecanismos de financiación, como los donantes bilaterales, y la asistencia para el desarrollo por conducto de órganos multilaterales, entre ellos el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, los bancos regionales y subregionales de desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas (incluidos los acuerdos multilaterales ambientales), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y otras fuentes pertinentes, entre otras las fuentes nacionales, así como información del sector privado, como las instituciones con y sin fines de lucro, las fundaciones, los mercados de capitales, etc.

c) Promover una mejor comprensión de la situación actual de los recursos y mecanismos técnicos y financieros, en particular con un enfoque basado en el ciclo de vida, así como de las

* UNEP/AHEG/2019/3/1/Rev.1.

** El presente documento no ha sido objeto de revisión editorial oficial en inglés.

¹ Documento final de la tercera reunión del Grupo especial de expertos de composición abierta sobre la basura y los microplásticos marinos. Versión final, 22 de noviembre de 2019, Bangkok (Tailandia).
https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/ahég_3_outcome_document_0.pdf.

corrientes de financiación entre los principales donantes e instituciones financieras y los beneficiarios en los planos regional y nacional, teniendo en cuenta también los retos y los obstáculos.

d) Examinar nuevas oportunidades mediante una financiación innovadora, a través de asociaciones entre el sector público y el privado, financiación mixta y otros enfoques, con el fin de determinar formas para promover la cooperación.

e) Reunir información sobre los recursos técnicos existentes y los sustitutos y mecanismos ecológicamente racionales, que cubra aspectos de todo el ciclo de vida de la basura plástica y los microplásticos marinos, tomando en consideración la información de los sectores público y privado, así como de la sociedad civil.

f) Tomar en consideración otras líneas de trabajo, en particular el ejercicio de balance.

3. En este documento se determinan los recursos o mecanismos técnicos y financieros para ayudar a los países a luchar contra la basura plástica y los microplásticos marinos. Se presenta a la cuarta reunión del Grupo especial de expertos de composición abierta para su discusión y consideración. En el documento UNEP/AHEG/4/INF/7 figuran más detalles al respecto.

4. El objetivo último del ejercicio es catalogar los recursos o mecanismos técnicos y financieros pertinentes para la prevención y reducción de las fuentes terrestres y marítimas de basura plástica y microplásticos marinos, prestando una atención especial a a) las técnicas que se aplican en tierra (control de desechos) y cerca de la costa (captura de basura) y priorizando las opciones de costo bajo y mediano, en todo el ciclo de vida del plástico; y b) la financiación y los recursos financieros para combatir la basura plástica en el mar, así como la participación de interesados no tradicionales. El ejercicio utiliza la información reunida en el ejercicio de balance ordenado en la resolución 4/6, párrafo 7a) y descrito en el documento UNEP/AHEG/4/2.

I. Introducción

A. Finalidad del presente documento

5. Tanto los recursos o mecanismos técnicos como financieros son requisitos fundamentales, ya que aportan condiciones propicias para combatir la basura plástica marina. En el presente documento se ofrece un resumen de los recursos o mecanismos técnicos y financieros disponibles para ayudar a los países a luchar contra la basura plástica y los microplásticos marinos, teniendo en cuenta la información recibida por la tercera reunión del Grupo especial de expertos de composición abierta para aprovechar la labor anterior realizada en el marco de la resolución 3/7, y como se indica en el informe y en su documento final. Este documento no es exhaustivo. Más bien debe considerarse como una compilación de la información existente. Los temas de tratamiento de aguas residuales y consecuencias de la basura plástica marina no entran en el ámbito del examen.

B. La importancia de los recursos y mecanismos técnicos para luchar contra la basura plástica y los microplásticos marinos

6. Los recursos y mecanismos técnicos son fuentes de información, conocimientos, experiencia o apoyo que puede utilizar un Estado Miembro o una organización para definir una política eficaz de prevención o eliminación de la basura plástica y los microplásticos marinos. Son ejemplos de ello directrices técnicas e informes técnicos, información sobre mejores prácticas, conjuntos de instrumentos, material de capacitación y modelos de cálculo. Los mecanismos se refieren a plataformas y bases de datos que dan acceso a una mayor colección de diversos recursos técnicos.

7. Una síntesis sistemática de los recursos y mecanismos técnicos:

a) proporcionará una visión general y facilitará el acceso a los datos y la información, disponibles de diversas fuentes, que suelen estar dispersos;

b) proporcionará información para ayudar a los interesados en combatir la basura plástica marina a priorizar sus acciones, así como a aprender de los casos de éxito en contextos similares y a aplicar estrategias eficaces;

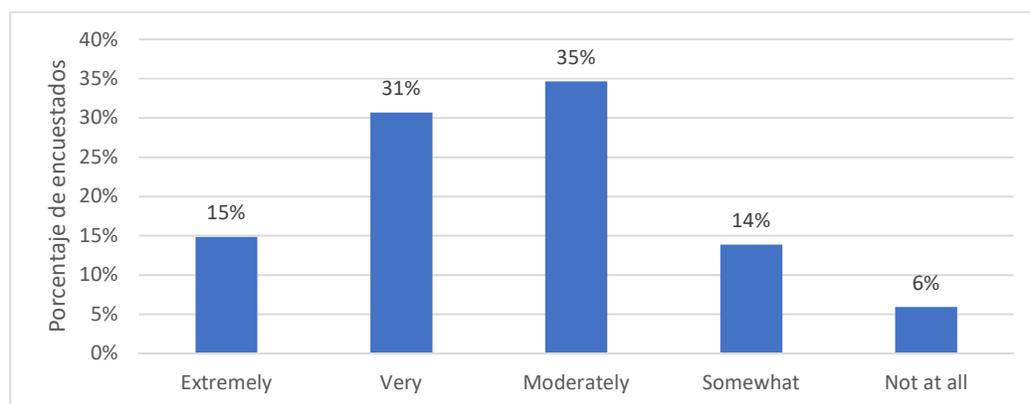
c) ayudará a los interesados y a las organizaciones a colaborar para aumentar la eficiencia, en lugar de competir, trabajar en paralelo o duplicar esfuerzos.

C. La importancia de los recursos y mecanismos financieros para luchar contra la basura plástica y los microplásticos marinos

8. Se entiende por recursos y mecanismos financieros todos los recursos o mecanismos que puede utilizar un Estado miembro o una organización para financiar actividades de lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos. Son, entre otros, subvenciones, préstamos, inversiones, financiación combinada, microfinanciación colectiva y donaciones. Los recursos y mecanismos pueden ser proporcionados por donantes multilaterales o bilaterales, Gobiernos, organizaciones privadas con y sin fines de lucro, o particulares.

9. La lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos requiere la aplicación de una serie de políticas, actividades y tecnologías, muchas de las cuales tienen un alto costo económico. Por consiguiente, los Estados miembros y las organizaciones se enfrentan a importantes obstáculos financieros para aplicar las medidas necesarias. Este problema se destacó durante las reuniones primera y segunda del Grupo especial de expertos de composición abierta sobre basura plástica y microplásticos marinos. La necesidad de abordar el costo de las intervenciones se vio reforzada por las respuestas del estudio de balance de basura plástica y microplásticos marinos descrito en el documento UNEP/AHEG/4/2, en que el 46 % de los encuestados indicaron que consideraban que las iniciativas para hacer frente a la contaminación por plásticos eran muy costosas o extremadamente costosas (figura 1).

Figura 1
Percepciones sobre el costo de las iniciativas para hacer frente a la contaminación por plásticos (Fuente: datos del estudio de balance de basura plástica y microplásticos marinos)



Extremely	Extremadamente costosas
Very	Muy costosas
Moderately	Moderadamente costosas
Somewhat	Un poco costosas
Not at all	Nada costosas

10. A fin de ayudar a los Estados miembros a superar los obstáculos financieros y establecer medidas futuras relacionadas con la financiación, en el presente documento se resumen los recursos y mecanismos financieros actualmente disponibles y se formulan recomendaciones sobre las medidas que podrían adoptarse.

D. Retos y obstáculos existentes en la lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos

11. Durante la primera reunión del Grupo especial de expertos de composición abierta sobre la basura plástica y los microplásticos marinos, celebrada en Nairobi del 29 al 31 de mayo de 2018, los participantes señalaron numerosos obstáculos para luchar contra la basura plástica y los microplásticos marinos². La lista de esos obstáculos, especialmente en los países en desarrollo, es larga y comprende la financiación insuficiente, las deficiencias de orden jurídico y reglamentario, la capacidad

² Informe de la primera reunión del Grupo especial de expertos de composición abierta sobre la basura plástica y los microplásticos marinos. AHEG/2018/1/6. <https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k1801471.pdf>.

administrativa escasa, la falta de concienciación pública sobre las buenas prácticas sanitarias, y el cumplimiento deficiente de la legislación.

12. Entre los obstáculos descritos en esa reunión figuran muchos que son importantes para el examen de los recursos técnicos y financieros. Este informe se basa en esos obstáculos y los aborda.

13. Los obstáculos financieros están relacionados con situaciones en las que los altos costos hacen que una determinada actividad sea difícil de costear o de llevar a cabo. Los obstáculos tecnológicos guardan relación con el diseño, la producción y la fabricación de materiales y productos, los sistemas de distribución y consumo y todos los aspectos de la recogida, gestión y recuperación de desechos. Los obstáculos a la información tienen que ver con los datos, la investigación, la transparencia y la educación y concienciación.

14. Entre los obstáculos enumerados en el documento de debate sobre los obstáculos en la lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos, incluidos los problemas relativos a los recursos de los países en desarrollo³, que guardan relación con los recursos tecnológicos, estrechamente vinculados a los datos y los recursos de investigación, y los recursos financieros, figuran los siguientes:

Obstáculos tecnológicos:

- a) Los sistemas industriales de diseño y consumo no tienen prioridad en la “jerarquía de gestión de desechos de las 3R”, reducir, reutilizar, reciclar.
- b) Se necesita infraestructura para la gestión y el reciclaje de los desechos.
- c) Existe una desconexión entre la innovación en la producción y los sistemas e infraestructuras para después del uso.
- d) Las zonas rurales no gozan de servicios adecuados, lo que también reduce la probabilidad de que existan planes de reciclaje viables.
- e) No existe una elaboración y adopción coordinada de normas de etiquetado, lo que dificulta la separación de los productos y la comprensión del contenido de los productos para su reutilización y reciclado.
- f) Es posible que sea necesario recoger los nuevos materiales alternativos en una corriente de desechos separada.
- g) Muchas autoridades gubernamentales, empresas y el público tienen poco o ningún conocimiento de los asuntos relacionados, o de las mejores tecnologías disponibles y las mejores prácticas ambientales necesarias para abordar la cuestión de la basura plástica y los microplásticos marinos.
- h) Existe un enfoque fragmentado a escala regional de la gestión de los desechos, incluido el tratamiento de las aguas residuales. Este enfoque fragmentado se extiende a la escala nacional en muchos países.
- i) El diseño de los productos es deficiente o inadecuado para cumplir las normas de calidad del aire y el agua a fin de reducir las emisiones de microplásticos por el desgaste normal durante el uso del producto, así como para valorar el cumplimiento de esas normas al realizar evaluaciones del ciclo de vida y del impacto ambiental.
- j) La participación de la industria en las soluciones es insuficiente.
- k) No hay suficiente investigación sobre nuevos modelos de negocio, lo que hace posible que el plástico permanezca en el sistema.
- l) No se conoce suficientemente la forma de aumentar el contenido reciclado de los productos.

³ Documento de debate sobre los obstáculos a la lucha contra la basura marina y los microplásticos, incluidos los problemas relacionados con los recursos de los países en desarrollo. UNEP/AHEG/2018/1/2. https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/unep_ahég_2018_1_2_barriers_edited_0.pdf.

Obstáculos de datos e investigación⁴:

- a) Faltan datos a diversos niveles sobre las fuentes y la extensión de los plásticos y microplásticos en el medio y los organismos marinos, y sobre los riesgos conexos para la salud y los ecosistemas.
- b) Faltan datos sobre los flujos de materiales plásticos y los desechos correspondientes: es necesario comprender mejor las rutas de los flujos de plásticos hacia el océano (clasificados, por ejemplo, según la geografía, la aplicación, el tipo y el tamaño de los polímeros).
- c) Muchos países no disponen de datos o programas de vigilancia con los que establecer objetivos de reducción o para intervenciones prioritarias.
- d) No hay una aplicación armonizada de las metodologías de vigilancia para facilitar la elaboración de objetivos de reducción cuantitativos y operacionales.
- e) No hay suficientes investigaciones ni desarrollo de materiales alternativos respaldados con análisis de los ciclos de vida, para evaluar las consecuencias ambientales, y que sean ampliables y económicamente viables.
- f) La educación formal sobre la basura plástica y los microplásticos marinos es limitada.
- g) Es necesario identificar y superar las trabas culturales al cambio de comportamiento, a fin de facilitar la adopción de sistemas de entrega reutilizables y sustituir los plásticos desechables.
- h) Faltan normas mundiales para la vigilancia y la presentación de informes nacionales sobre el consumo, la utilización, el tratamiento final y el comercio del plástico que con el tiempo se convertirá en desechos.
- i) Es necesario aumentar la información a escala nacional sobre el consumo, la producción y el tratamiento de los plásticos al final de su vida útil.
- j) No hay una toma de decisiones transparente e inclusiva; esto impide que los diversos actores sociales y grupos de interés participen en debates sobre los agentes responsables y los riesgos que la sociedad está dispuesta a asumir.
- k) Comercio de residuos plásticos: se requiere una mayor transparencia; los códigos internacionales no proporcionan información adecuada.
- l) Hay una falta de normas mundiales de presentación de informes.
- m) Faltan sistemas de investigación y vigilancia para determinar si los desechos comercializados están mal gestionados.

Obstáculos relacionados con los recursos financieros:

- a) Hay una falta de internalización de los costos de recuperación y reciclado de los plásticos.
- b) Los subsidios a los combustibles fósiles mantienen el plástico barato, ya que el costo de la materia prima es a veces menor que el de usar el plástico reciclado.
- c) No existe el principio de “quien contamina paga” en relación con la basura plástica marina en la mayoría de los países y en ninguna de las zonas “comunes” como la alta mar, lo que deja en manos de los Gobiernos el costo del tratamiento de los desechos plásticos.
- d) Los planes de financiación mundial no son apropiados a nivel de los consejos inferiores.
- e) Las inversiones transfronterizas plantean problemas.
- f) Hay deficiencia de fondos y de aplicación de instrumentos de mercado e incentivos fiscales para estimular la inversión en infraestructuras locales para la recogida, el tratamiento o la eliminación y el tratamiento sostenible desde el punto de vista ambiental y financiero de los desechos plásticos al final de su vida útil, especialmente en los países en desarrollo.

⁴ Solo se incluyen aquí los obstáculos enumerados en el documento de debate que son pertinentes para este informe.

- g) El hecho de que las tasas de la eliminación de basura y de las artes de pesca en las instalaciones portuarias de recepción sean independientes fomenta la eliminación/vertimiento en el mar.
- h) Hay falta de aplicación de instrumentos de mercado e incentivos fiscales para estimular la inversión en instalaciones para el tratamiento sostenible desde el punto de vista ambiental y financiero de los desechos plásticos al final de su vida útil.
- i) Existe una comprensión limitada de los costos de la basura plástica marina a nivel nacional, regional e internacional, y no se han internalizado o explicitado los costos para la salud humana y el medio ambiente.
- j) No se tienen en cuenta los costos para la salud humana, ya que aún se desconocen.
- k) No se han establecido mercados finales sostenibles y rentables para todos los plásticos que han llegado al final de su vida útil, ni nacionales ni internacionales.

II. Metodología

15. Este informe está basado en la labor previa del Grupo especial de expertos de composición abierta sobre la basura y los microplásticos marinos. En él se evalúan los recursos y mecanismos técnicos y financieros de que disponen los países para afrontar la cuestión de la basura plástica y los microplásticos marinos, sobre la base de la información disponible públicamente y de entrevistas con expertos. La metodología del informe ha hecho uso de:

- a) inventarios de recursos o mecanismos técnicos y financieros para ayudar a los países a luchar contra la basura plástica y los microplásticos marinos, a partir de la investigación documental;
- b) aportaciones del estudio de balance (UNEP/AHEG/4/2 y UNEP/AHEG/4/INF/6);
- c) entrevistas y comunicaciones por correo electrónico con expertos e interesados sobre los recursos y mecanismos financieros y técnicos utilizados.

III. Recursos y mecanismos técnicos

A. El estado de los recursos y mecanismos técnicos existentes

16. En esta sección se describen los recursos y mecanismos técnicos disponibles en la actualidad para luchar contra la basura plástica y los microplásticos marinos y los problemas conexos. En total, se incluyeron en el examen 138 recursos y mecanismos técnicos. Para el usuario interesado es fundamental comprender los tipos de recursos y mecanismos técnicos de que dispone, sobre qué temas y de qué fuentes. La escala específica y el alcance geográfico de estos recursos y mecanismos también son importantes.

17. En cuanto a los diferentes tipos de recursos y mecanismos, se distinguió entre “casos de aplicación/proyectos piloto”, “informe sobre el estado de los conocimientos, incluidas las recomendaciones de políticas”, “modelos/instrumentos de cálculo”, “directrices operacionales/técnicas”, “conjunto de instrumentos/directrices para los encargados de adoptar decisiones”, “métodos de vigilancia”, “capacitación”, “mejores prácticas”, “manuales” e “inventarios”. En cuanto a los temas, se adoptó una perspectiva de cadena de valor, examinando las etapas del ciclo de vida de los plásticos con respecto a “la prevención de la basura y los desechos”, “el diseño y la producción”, “el uso y el consumo”, “la gestión de los desechos” y “la vigilancia y captura de la basura marina”. La labor en cada uno de estos temas puede contribuir a aumentar o reducir la basura plástica y los microplásticos marinos, con diferentes actores clave en cada etapa y con diferentes obstáculos a los que enfrentarse.

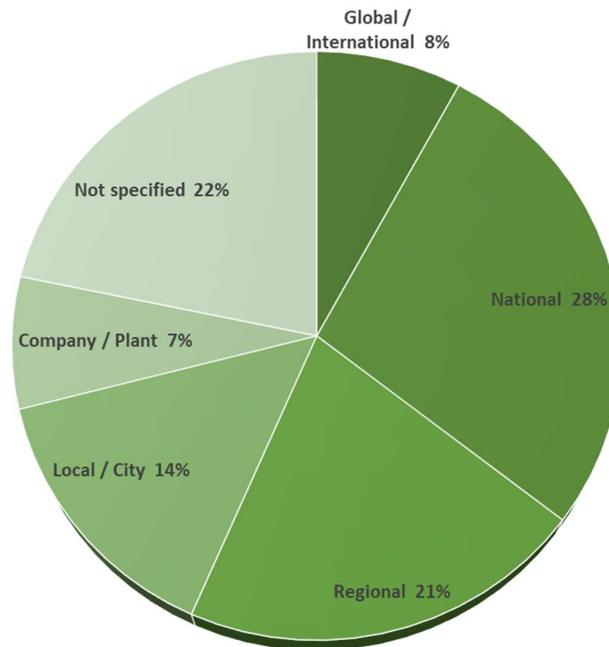
18. Se pueden trazar algunas pautas generales en la cobertura de los recursos y mecanismos técnicos examinados. Si bien todos ellos abarcan los macroplásticos, solo el 50 % incluye los microplásticos. Los macroplásticos son la principal fuente de microplásticos debido a su degradación a lo largo del tiempo. Con respecto a la escala, alrededor de un tercio de los recursos y mecanismos técnicos examinados se aplican a escala nacional, el 21 % a escala regional, el 14 % a escala local/urbana, el 7 % a escala de empresa/planta y el 8 % a escala mundial (figura 2). En el 22 % restante no se especifica la escala. En cuanto al enfoque geográfico, se puede considerar que todas las partes del mundo están bien cubiertas.

19. En lo que respecta a la etapa del movimiento de la fuente al mar, la basura en los ríos y lagos y sus alrededores no suele ser objeto de amplios debates, mientras que las fuentes tierra adentro, la

interfaz mar-tierra y el mar están bien cubiertos. Este año el PNUMA publicará directrices para la armonización de las metodologías de vigilancia de los plásticos en los ríos y lagos.

Figura 2

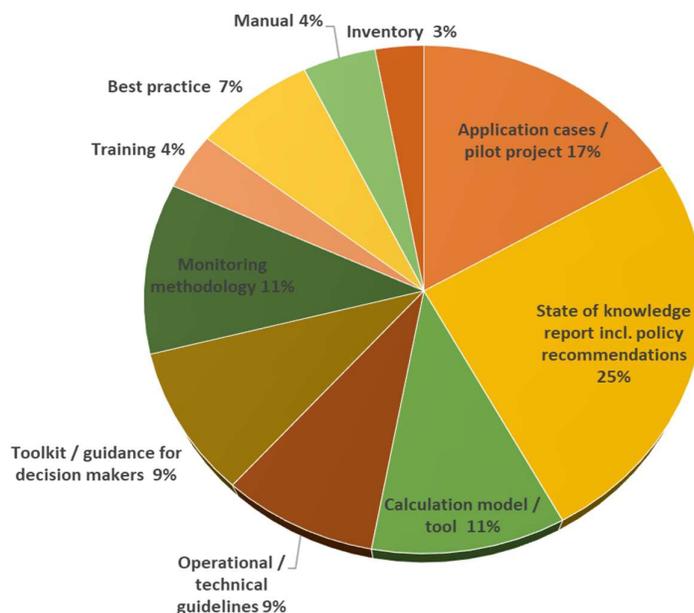
Escalas tratadas en los recursos y mecanismos técnicos examinados



Global/International 8%	Mundial/Internacional, 8 %
National 28%	Nacional, 28 %
Regional 21%	Regional, 21 %
Local/City 14%	Local/Urbana, 14 %
Company/Plant 7%	Empresa/Planta, 7 %
Not specified 22%	No se especifica, 22 %

20. En cuanto a los tipos de recursos y mecanismos técnicos (figura 3), los informes sobre el estado de los conocimientos, incluidas las recomendaciones de política, constituyen la mayor parte (25 %), mientras que el 17 % contiene casos de aplicación y el 7 % mejores prácticas. Además, el 4 % está etiquetado como material de capacitación, el 11 % describe metodologías de vigilancia (principalmente para la vigilancia de la basura plástica marina), el 11 % describe instrumentos de cálculo para cuantificar la basura plástica marina, el 9 % proporciona conjuntos de instrumentos u orientación para los encargados de adoptar decisiones, el 9 % proporciona directrices técnicas u operacionales más específicas, y el 4 % son manuales reales sobre diversos temas.

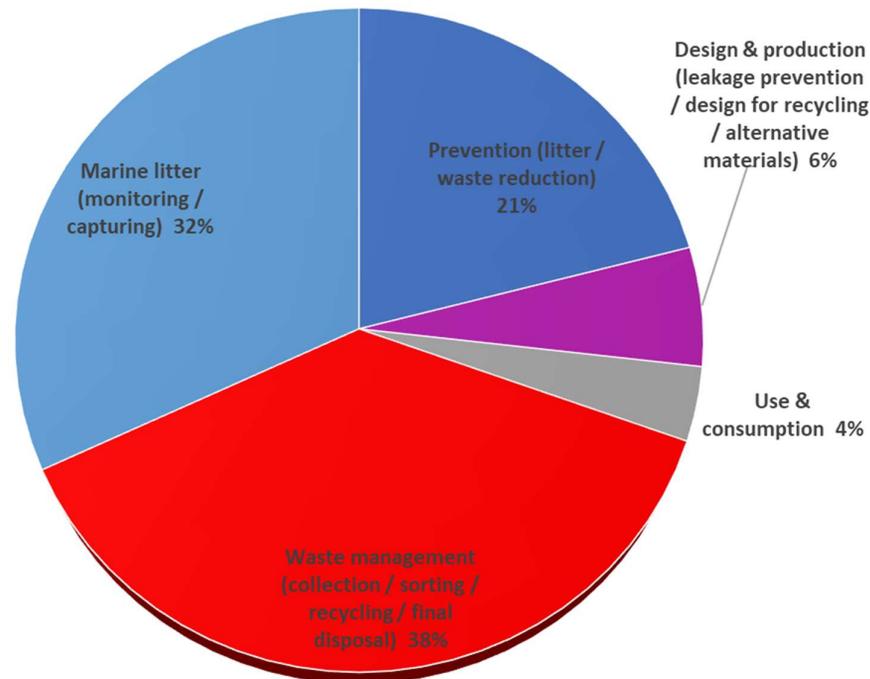
Figura 3
Tipos de recursos y mecanismos técnicos



Manual 4%	Manuales, 4 %
Inventory 3%	Inventarios, 3 %
Application cases / pilot project 17%	Casos de aplicación / proyectos piloto 17 %
State of knowledge report incl. policy recommendations 25%	Informe sobre el estado de los conocimientos, incl. recomendaciones de políticas, 25 %
Calculation model / tool 11%	Modelos/instrumentos de cálculo, 11 %
Operational/technical guidelines 9%	Directrices operacionales/técnicas, 9 %
Toolkit / guidance for decision makers 9%	Instrumentos/directrices para los encargados de adoptar decisiones, 9 %
Monitoring methodology 11%	Métodos de vigilancia, 11 %
Training 4%	Capacitación, 4 %
Best practice 7%	Mejores prácticas, 7 %

21. Todos los recursos y mecanismos técnicos se clasificaron según las principales etapas del ciclo de vida de los plásticos con las que están relacionados. Así, el 70 % abarca la gestión de los desechos (38 %) y la basura plástica marina (32 %), el 20 % la prevención de la basura y la reducción de los desechos, el 6 % el diseño y la producción y el 4 % el uso y el consumo (figura 4). Aunque muchos recursos y mecanismos cubren la modificación del diseño de los productos y las opciones de los consumidores, estos temas no suelen estar directamente relacionados con la prevención de la basura plástica y los microplásticos marinos.

Figura 4
Etapas del ciclo de vida del plástico cubiertas por los recursos y mecanismos técnicos



Prevention (litter/waste reduction) 21%	Prevención (reducción de basura y desechos), 21 %
Design & production (leakage prevention / design for recycling / alternative materials) 6%	Diseño y producción (prevención de fugas / diseño para el reciclado / materiales alternativos), 6 %
Use and consumption 4%	Uso y consumo, 4 %
Waste management (collection/sorting/recycling/final disposal) 38%	Gestión de desechos (recogida/clasificación/reciclado/eliminación final), 38 %
Marine litter (monitoring/capturing) 32%	Basura marina (vigilancia/captura), 32 %

22. Los recursos y mecanismos de **gestión de desechos** estaban relacionados con la recogida, la clasificación, el reciclado y la eliminación final, incluidos los vertederos y la conversión de desechos en energía. Fueron proporcionados principalmente por el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Asociación Internacional para los Desechos Sólidos (ISWA), las Secretarías de los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el PNUMA, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Banco Mundial. La gestión de desechos está cubierta por todos los tipos de recursos y mecanismos técnicos, excepto las metodologías de vigilancia, que se refieren principalmente a la vigilancia de la basura plástica marina. Los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam ofrecen la plataforma más completa, con directrices operacionales y técnicas, hojas de datos, conjuntos de instrumentos y orientación para los encargados de la formulación de políticas y la adopción de decisiones. Además, ofrecen actividades concretas de asistencia técnica, como talleres de capacitación (especialmente para los países en desarrollo). Se pueden encontrar informes sobre los proyectos experimentales ejecutados y las mejores prácticas de gestión de los desechos plásticos.

23. Si bien la recogida, el reciclado y los vertederos están bien cubiertos, existe una importante laguna, especialmente en los países en desarrollo, en lo que respecta a soluciones innovadoras para la eliminación de plásticos de manera ambientalmente racional. Además, no se estudian las soluciones para los plásticos marinos recuperados.

24. La proporción de recursos y mecanismos técnicos que cubren la vigilancia y la captura de la basura plástica marina es casi igual a la proporción que se dedica a la gestión de los desechos. Este tema es tratado por entidades como el Grupo técnico sobre basura marina de la Directiva marco sobre la estrategia marina de la Comisión Europea, la Alianza Mundial sobre la Basura Marina, la Unión

Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el Grupo Mixto de Expertos sobre los Aspectos Científicos de la Protección del Medio Marino (GESAMP) y el World Wide Fund for Nature (WWF).

25. Dado que las metodologías de vigilancia no están ampliamente armonizadas, es difícil comparar los resultados. Por ejemplo, la metodología del indicador 11.6.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, elaborada por ONU-Hábitat, tiene en cuenta principalmente las fuentes relacionadas con la gestión de los desechos para cuantificar la basura plástica marina, mientras que la metodología Plastic Drawdown, de reducción de plásticos, elaborada por Common Seas también tiene en cuenta las fuentes marinas y las plantas de tratamiento de aguas residuales. El Ministerio de Medio Ambiente del Japón ha iniciado un proceso de armonización de la vigilancia de los microplásticos marinos mediante la elaboración de directrices para la toma de muestras.

26. A menudo, los recursos y mecanismos centrados principalmente en la basura plástica marina (por ejemplo, los proporcionados por el APEC y el PNUMA) promueven la gestión de los desechos como una solución importante a corto plazo. La mayoría de los planes de acción nacionales, regionales y locales sobre basura plástica marina consideran la gestión de los desechos una tarea clave, a menudo en combinación con la prevención y la vigilancia y captura de la basura.

27. Otra esfera en la que la basura plástica marina y la gestión de los desechos están estrechamente vinculadas es la de los instrumentos para cuantificar y predecir la basura plástica en el mar, elaborados por Common Seas, el Organismo Alemán de Desarrollo (*Deutsche Gesellschaft für international Zusammenarbeit* [GIZ]), el grupo de trabajo sobre basura marina de la Asociación Internacional de Residuos Sólidos, la UICN y el PNUMA, ONU-Hábitat y la Universidad de Leeds, entre otros. La mayoría de esos instrumentos se desarrollaron independientemente sin coordinación entre ellos. Algunos cuentan con más datos que otros. Esos instrumentos son aplicables a diferentes escalas, desde el nivel municipal hasta el nacional. La mitad de ellos tienen en cuenta los microplásticos.

28. Otros recursos y mecanismos técnicos que abarcan la vigilancia y la captura de la basura consisten en metodologías y directrices operacionales y técnicas para la vigilancia y la evaluación, así como informes sobre el estado de los conocimientos, donde se incluyen recomendaciones para los encargados de adoptar decisiones y conjuntos de instrumentos con directrices específicas para los encargados de adoptar decisiones políticas. Si bien se dispone de varios estudios de casos detallados, con las enseñanzas extraídas de ellos, (por ejemplo, los proporcionados por la Asociación Internacional de Residuos Sólidos, el PNUMA y la ONUDI), estos tipos de recursos y mecanismos técnicos son escasos en el caso de la vigilancia y la captura de la basura plástica marina. Los recursos técnicos que solo se ocupan de la basura plástica marina suelen proporcionar una orientación de alto nivel, en lugar de aplicaciones para un contexto local específico, y no se aborda su aplicación. No hay muchos recursos técnicos relacionados con el vínculo entre la basura plástica marina y las ciudades, y no se dispone de estudios de casos específicos.

29. En lo que respecta a la **prevención de la basura plástica marina y la reducción de los desechos**, se dispone de varios informes sobre el estado de los conocimientos (con recomendaciones para los encargados de adoptar decisiones y conjuntos de instrumentos con orientaciones específicas). Los han proporcionado, por ejemplo, la Asociación sobre los Desechos Plásticos del Convenio de Basilea y las Secretarías de los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam, así como la Alianza Mundial sobre la Basura Marina. El Programa de Detritos Marinos del Organismo Nacional para el Estudio de los Océanos y la Atmósfera de los Estados Unidos (NOAA) gestiona una plataforma con numerosos recursos sobre actividades de prevención, vigilancia y evaluación, planificación de acciones y remoción de detritos marinos. Este tema es, obviamente, muy amplio e incluye medidas relacionadas con todas las etapas, es decir, el diseño y la producción, el uso y el consumo, así como la gestión de los desechos.

30. En cuanto al **diseño y la producción**, se dispone de varios informes sobre el diseño ecológico y los materiales alternativos, como los plásticos biodegradables. Los proporcionan, por ejemplo, la Alianza Mundial sobre la Basura Marina, la Japan Clean Ocean Material Alliance (CLOMA), el Ministerio de Medio Ambiente del Japón, el PNUMA, la ONUDI y el WWF, y están relacionados principalmente con la prohibición de los plásticos desechables y la prevención frente a la basura. Un número limitado de recursos y mecanismos técnicos existentes se ocupan de las pérdidas y fugas de los lugares de producción. Cabe mencionar una iniciativa llamada Operación Clean Sweep® (OCS) de PlasticsEurope, un programa internacional destinado a prevenir la pérdida de grana de plástico (pellets, partículas y polvo) durante la manipulación a lo largo de la cadena de valor de los plásticos y su liberación al medio ambiente.

31. La etapa del ciclo de vida de **uso y consumo** no está cubierta de manera amplia como tema principal en los recursos y mecanismos técnicos examinados. Eso se debe, probablemente, a que se

trata sobre todo en campañas aisladas de educación y sensibilización (no incluidas en este examen), más que, por ejemplo, en material que proporciona instrucciones específicas sobre cómo lograr un cambio de comportamiento. Sin embargo, en algunos informes sobre basura plástica marina se aborda el uso y el consumo en lo que respecta a la prohibición de los plásticos desechables y a las pautas de eliminación y separación en origen por parte de los consumidores.

B. Problemas y obstáculos

32. En esta sección se examinan problemas y obstáculos importantes que entorpecen la lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos observados a) durante el ejercicio de inventario y b) en los resultados del estudio de balance. También se comparan con los obstáculos previamente señalados en las reuniones del Grupo especial de expertos. El establecimiento de prioridades en materia de obstáculos podría servir de base a las consideraciones sobre el contexto mundial para encarar la cuestión de la basura plástica y los microplásticos marinos.

a) En la segunda reunión del Grupo especial de expertos se determinó que la gestión de desechos era uno de los principales obstáculos globales en la lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos. En el documento de debate citado anteriormente (UNEP/AHEG/2018/1/2) se señalaron diversas trabas jurídicas, financieras, tecnológicas y de información relacionadas con la gestión de los desechos como obstáculos que merecían un examen adicional por parte de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Aunque la gestión de desechos está ampliamente cubierta por recursos técnicos de diferentes fuentes, rara vez se aborda el problema del desajuste entre el aumento de la producción y el consumo de plásticos y la infraestructura de gestión de desechos disponible (especialmente en los países en desarrollo). Esto es particularmente cierto en el caso de las zonas remotas o rurales, que reciben productos de plástico pero no cuentan con una infraestructura adecuada de recogida y reciclaje.

b) En general, faltan estudios de casos integrados a nivel local relacionados tanto con la gestión de los desechos como con la basura plástica marina en los que se combinen medidas al principio y al final de la cadena. Se debería alentar y facilitar el intercambio de conocimientos especializados y mejores prácticas y la aplicación a mayor escala de los casos de éxito locales.

c) La segunda reunión del Grupo especial de expertos señaló como un problema el hecho de que no se prioricen los sistemas de diseño y consumo industriales en la “jerarquía de gestión de desechos de las 3R”, reducir, reutilizar, reciclar. Todavía no hay recursos técnicos destinados explícitamente a los nuevos modelos comerciales o a los sistemas de distribución alternativos (por ejemplo, para reducir el sobreembalaje). En varios informes se estudia la utilización de nuevos materiales alternativos, junto con los posibles problemas conexos de la recogida por separado y la necesidad de una infraestructura adicional. No obstante, la investigación y el desarrollo de materiales alternativos que sean escalables y económicamente viables es insuficiente en lo tocante al análisis del ciclo de vida y la evaluación de las consecuencias ambientales.

d) El problema identificado anteriormente de falta de elaboración y adopción coordinadas de normas de etiquetado (lo que dificulta la separación de los productos y el conocimiento del contenido de los productos con fines de reutilización y reciclabilidad) todavía no está suficientemente tratado en los recursos técnicos examinados. Además, la participación de la industria en las soluciones sigue siendo limitada, aunque hay asociaciones industriales como PlasticsEurope que se esfuerzan cada vez más por ayudar a encontrar soluciones a la basura plástica marina. Los estudios de casos integrados, en los que los productores y los agentes de la gestión de desechos se comunican con éxito, pueden demostrar una mayor circularidad debido al aumento del contenido reciclado de los productos. Por otra parte, la comprensión del contenido de los productos para su reutilización y reciclaje puede contribuir a generar ciclos limpios.

e) Hay muchas estrategias nacionales de éxito. Las respuestas a nivel nacional seguirán siendo un elemento fundamental para resolver el problema de la basura plástica y los microplásticos marinos. Sin embargo, podrían mejorarse y coordinarse mejor las medidas regionales y mundiales a fin de complementar las medidas nacionales en apoyo de las respuestas mundiales. A nivel mundial, en los recursos y mecanismos técnicos examinados no se atiende adecuadamente el papel del comercio de desechos, sus normas y la aplicación de estas (niveles iguales de reciclaje), y por otra parte los enfoques mundiales no siempre tienen en cuenta las circunstancias nacionales.

f) Faltan estudios integrados sobre la forma en que el comercio de desechos de los países desarrollados a los países en desarrollo repercute en los sistemas de gestión de desechos y la situación de la basura plástica marina en los países en desarrollo, lo que se corresponde con el desafío previamente identificado según el cual faltan sistemas de investigación y vigilancia para determinar si los desechos comercializados están mal gestionados. Además, la ausencia de normas mundiales para la

vigilancia y la presentación de informes nacionales sobre el consumo, la utilización, el tratamiento final y el comercio del plástico que con el tiempo se convertirá en desechos no se aborda en los recursos y mecanismos técnicos examinados. Al mismo tiempo, en el plano nacional sigue siendo necesario disponer de más información sobre el consumo, la producción y el tratamiento de los plásticos al final de su vida útil.

g) Un problema puesto de manifiesto en el documento unificado de antecedentes de los documentos de debate presentados en la primera reunión del Grupo especial de expertos⁵ es que muchas autoridades gubernamentales, empresas y el público tienen un conocimiento escaso o nulo de los asuntos en cuestión, o de las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales necesarias para afrontar la cuestión de la basura plástica y los microplásticos marinos. Cada vez se presta más atención a este problema en un mayor número de conjuntos de instrumentos, como las orientaciones específicas para los encargados de adoptar decisiones políticas. Organizaciones como las Secretarías de los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam prestan asistencia técnica a las Partes en lo relativo a los desechos plásticos. Algunos instrumentos de cuantificación de la basura plástica marina, como el desarrollado por GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) y EAWAG (Instituto Federal Suizo de Ciencia y Tecnología Acuáticas), están especialmente diseñados para ayudar a los encargados de adoptar decisiones a nivel local a determinar las zonas críticas de basura plástica marina. Además, muchos de los informes sobre el estado de los conocimientos en materia de basura plástica y microplásticos marinos contienen recomendaciones para los encargados de adoptar decisiones. Esto genera una base de conocimientos general mejorada que a la larga puede conducir a un proceso de toma de decisiones más transparente e inclusivo.

h) En el documento unificado de antecedentes del Grupo especial de expertos también se determinó que las trabas de índole cultural al cambio de comportamiento dificultaban la adopción de sistemas de entrega reutilizables y la sustitución de los plásticos desechables. Este problema no se aborda adecuadamente en los recursos y mecanismos técnicos examinados.

i) La falta general de datos sobre el flujo de materiales plásticos y los desechos se trata cada vez más mediante instrumentos de cuantificación de la basura a fin de obtener una mejor comprensión de las rutas de los flujos de plástico hacia el océano. Sin embargo, para calibrar estos instrumentos de cálculo se necesitan datos primarios, así como aclaraciones sobre si es posible hacer comparaciones entre los diversos instrumentos.

j) En el documento unificado de antecedentes del Grupo especial de expertos se señaló como un problema el hecho de que muchos países no dispongan de datos o programas de vigilancia que puedan utilizarse para establecer objetivos de reducción o realizar intervenciones prioritarias. Los planes de acción nacionales, regionales y locales sobre basura plástica marina podrían desempeñar un papel importante en el apoyo al establecimiento de esos objetivos. Por ejemplo, el Plan de Acción Regional del Mediterráneo se ha fijado el objetivo de reducir en un 20 % la basura de las playas para 2022. Se dispone de varias metodologías de vigilancia y se ha elaborado una orientación sobre los usos y enfoques, por ejemplo, a través del GESAMP. Sin embargo, sigue siendo necesario armonizar la aplicación de las metodologías de vigilancia para facilitar la elaboración de objetivos de reducción cuantitativos y operacionales, así como de bases de referencia que permitan medir los progresos.

IV. Recursos y mecanismos financieros

33. A medida que ha aumentado la preocupación por las consecuencias de la basura plástica y los microplásticos marinos, lo ha hecho también la elaboración de recursos y mecanismos financieros específicos para resolver la cuestión. En esta sección se indican los recursos financieros disponibles actualmente y se amplía la información sobre los obstáculos a la financiación, así como sobre las oportunidades. Para llevar a cabo el análisis, se realizó un inventario no exhaustivo de las fuentes de financiación para combatir la basura plástica y los microplásticos marinos.

34. Este inventario se incluye como anexo del documento UNEP/AHEG/4/INF/7 y su contenido se resume en la figura 5. Cabe señalar que no de todas las fuentes indicadas se disponía de la información completa, y que algunas pueden ser pertinentes en más de una categoría (por ejemplo, una fuente de financiación puede centrarse en la fase de gestión de los desechos y en la fase de captura de la basura y contabilizarse en ambas).

⁵ Documento unificado de antecedentes de los documentos de debate presentados en la primera reunión del Grupo especial de expertos de composición abierta sobre la basura y los microplásticos marinos, celebrada en Nairobi del 29 al 31 de mayo de 2018. UNEP/AHEG/2018/2/2. <https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k1803260.pdf>.

Figura 5
Resumen del inventario de recursos financieros para las actividades de lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos

Total de fuentes de financiación señaladas		74				
Tipo de financiación						
Multilateral	Bilateral	Privada con fines de lucro		Privada sin fines de lucro		
21	26	6		15		
Región objetivo						
Más de una región	África	Asia y el Pacífico	Europa	América Latina y el Caribe	América del Norte	Asia Occidental
38	3	16	9	3	5	0
Fase del ciclo de vida de los plásticos / cadena de valor objetivo						
Fase de producción/fabricación	Fase de uso	Fase de gestión de desechos	Captura de basura	Prevención, minimización, reutilización		
26	11	50	22	15		

A. Principales fuentes de financiación

35. **Multilateral:** Se han creado varios fondos grandes a nivel multinacional, que proporcionan millones e incluso miles de millones de dólares de los Estados Unidos para medidas con las que hacer frente a la basura plástica marina y los microplásticos. Muchas son iniciativas más amplias que tienen la cuestión de los plásticos marinos como uno de sus objetivos mientras que otras, como Clean Oceans y ProBLUE, se centran principalmente en la prevención de la basura plástica marina. Estos fondos suelen combinar inversiones, garantías y subvenciones. Normalmente tienen un enfoque mundial o regional, y se centran a menudo en Asia y el Pacífico. Por lo general, la financiación se pone a disposición de los organismos gubernamentales nacionales y locales, las entidades empresariales y las instituciones de investigación. Además, el Banco Mundial ha emitido bonos de desarrollo sostenible para recaudar fondos y sensibilizar sobre la basura plástica y los microplásticos marinos, como el bono de desarrollo sostenible sobre el uso sostenible de los océanos y las zonas costeras (la “economía azul”), por valor de 28,6 millones de dólares, y el bono de 10 millones de dólares para poner de relieve específicamente el problema de los desechos de plástico en los océanos.

36. **Bilateral:** Varios países han dedicado importantes presupuestos de ayuda bilateral para hacer frente a los problemas de la basura plástica y los microplásticos marinos, entre ellos Alemania, Australia, los Estados Unidos, Japón, Noruega, el Reino Unido y Suecia. En el inventario de recursos financieros, la financiación bilateral fue el tipo de financiación más común, y representaba el 44 % de los recursos financieros indicados. Gran parte de la ayuda bilateral se centra en los países de Asia y el Pacífico, en particular en los cinco países (China, Filipinas, Indonesia Tailandia y Viet Nam) de los que Jambeck y otros (2015) estiman que liberan alrededor de la mitad de todos los desechos plásticos que terminan en el océano. La financiación bilateral se realiza en gran medida mediante subvenciones. La inversión directa en proyectos privados no es posible para algunos proyectos debido a requisitos internos. No obstante, algunos programas han adoptado enfoques innovadores para apoyar las iniciativas privadas y aprovechar la financiación privada.

37. Un ejemplo destacable es la Incubator Network to Accelerate Ocean Plastic Solutions (red de incubadoras para acelerar las soluciones a los plásticos oceánicos), establecida con financiación de los Estados Unidos y Australia y gestionada por Circulate Capital, con SecondMuse y Ocean Conservancy. La iniciativa tiene por objeto acelerar las soluciones a los desechos plásticos del océano mediante la asociación con las incubadoras existentes para crear ecosistemas de iniciativas innovadoras en la gestión de desechos y el reciclaje. Por medio de otra asociación con Circulate Capital, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ha proporcionado garantías para carteras de préstamos con el fin de movilizar la inversión privada para combatir la contaminación por plásticos en los océanos de la región del océano Indo-Pacífico. El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) también ha ensayado enfoques innovadores, como las asociaciones con empresas como Unilever y Coca-Cola, y enfoques de aportes compartidos.

38. Los donantes bilaterales han sido fundamentales para impulsar las iniciativas de lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos. No obstante, reconocen la necesidad de una mayor

coordinación, tanto desde la sede como en los países, para evitar la duplicación de esfuerzos y obtener el máximo impacto.

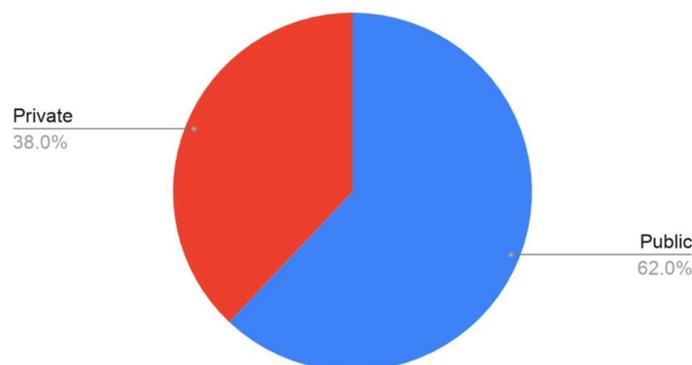
39. **Privada sin fines de lucro:** Los mecanismos de financiación privados sin fines de lucro comprenden donaciones voluntarias, donaciones de microfinanciación colectiva, fondos de responsabilidad social corporativa y subvenciones. Muchas grandes fundaciones e instituciones de beneficencia han mostrado un vivo interés por este tema, al igual que las empresas privadas, que participan cada vez más a través de iniciativas de responsabilidad social o de sus fundaciones. Esto es particularmente cierto para muchas compañías de bienes de consumo rápido, muchas de las cuales se sienten cada vez más presionadas por sus contribuciones a la contaminación plástica. Por último, los aportes individuales a través de la microfinanciación colectiva y las donaciones voluntarias desempeñan un papel importante en el suministro de financiación adicional.

40. Al igual que en el caso de las iniciativas bilaterales, existen múltiples iniciativas privadas con una coordinación generalmente limitada. Sin embargo, en los últimos años se han puesto en marcha algunas iniciativas para reunir a agentes privados, entre ellos empresas, la sociedad civil y organizaciones de investigación, a fin de coordinar mejor la financiación y las actividades. La Trash Free Seas Alliance (alianza para mares sin basura), lanzada por la organización no gubernamental Ocean Conservancy, es un ejemplo de ello.

41. **Privada con fines de lucro:** Los mecanismos de financiación privados con fines de lucro comprenden préstamos bancarios, capital de riesgo, financiación mediante ampliación del capital y redes de inversores providenciales. Desempeñan un papel cada vez más importante en la financiación de las actividades de lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos. Muchas iniciativas, como la microfinanciación colectiva, la inversión de impacto y los programas de aceleración o incubación, implican enfoques mixtos con y sin fines de lucro. Las aceleradoras e incubadoras, como la Incubator Network to Accelerate Ocean Plastic Solutions mencionada anteriormente, ayudan a las empresas y organizaciones a mejorar y aumentar sus operaciones y a veces proporcionan financiación (a menudo a cambio de una participación en el capital social). También están surgiendo inversores de impacto que se centran explícitamente en la cuestión de la basura plástica marina. Un ejemplo es Odyssey Impact Investments, que invierte en soluciones al cambio climático y a los plásticos desechables. Las instituciones de microfinanciación (algunas funcionan como instituciones financieras con fines de lucro y otras como cooperativas u organizaciones sin fines de lucro) también son importantes para la financiación de pequeñas empresas que luchan contra la contaminación por plásticos.

42. En general, la financiación proporcionada exclusivamente por fondos, inversores y organizaciones privadas sigue representando un porcentaje menor que la proporcionada por los fondos públicos. En un estudio del PNUMA (2020, de próxima publicación) se ha estimado que el 62 % de la financiación para la prevención de la basura plástica marina procede de fuentes públicas, frente al 38 % procedente de fuentes privadas (figura 6). Dadas las limitaciones para aumentar indefinidamente el gasto público, es de especial importancia que el gasto público e internacional potencie aún más la financiación privada en el futuro.

Figura 6
Porcentaje estimado de financiación privada y pública para las intervenciones en materia de basura plástica y microplásticos marinos en todo el mundo (Fuente: PNUMA 2020, de próxima publicación)

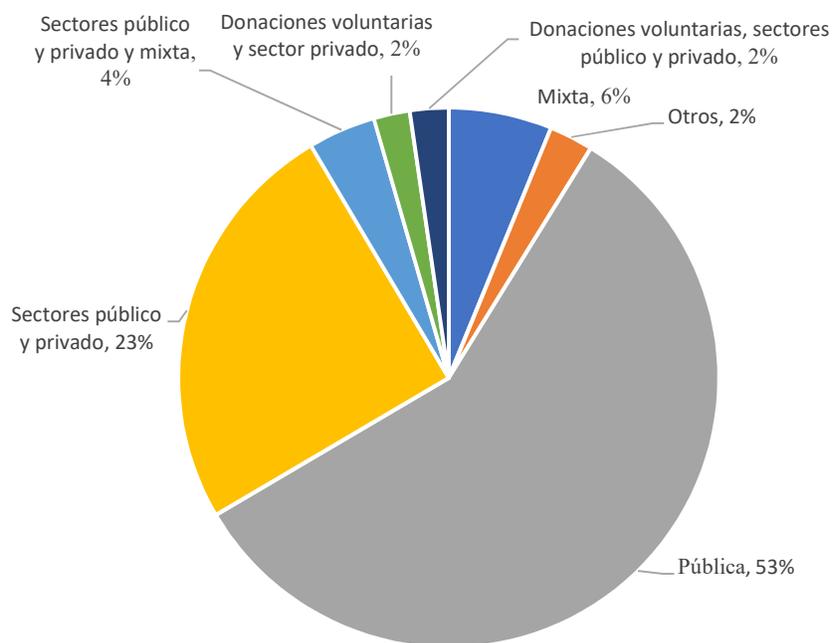


Private 38.0%	Privada 38,0 %
Public 62.0%	Pública 62,0 %

43. **Financiación pública nacional y municipal:** El inventario de recursos financieros realizado para este estudio se centra en los recursos de que disponen los Estados miembros y las organizaciones fuera de sus propios presupuestos. Sin embargo, es importante señalar que la financiación pública nacional y municipal es, con mucho, la fuente de financiación más importante de las medidas para luchar contra la basura plástica y los microplásticos marinos. Los resultados del estudio de balance mostraron que las medidas financiadas únicamente con dinero público representaban el 53 % de la financiación total (figura 7). Además, la financiación pública se combinó frecuentemente con dinero privado o donaciones para financiar medidas. En las investigaciones realizadas por el PNUMA (2020, de próxima aparición) se ha calculado que los fondos destinados a este fin por parte del sector público pasaron de 360 millones de dólares en 2015 a 800 millones de dólares en 2018 (figura 8).

Figura 7

**Porcentaje de financiación registrado en el balance de cada fuente de financiación
(Fuente: datos del estudio de balance)⁶**

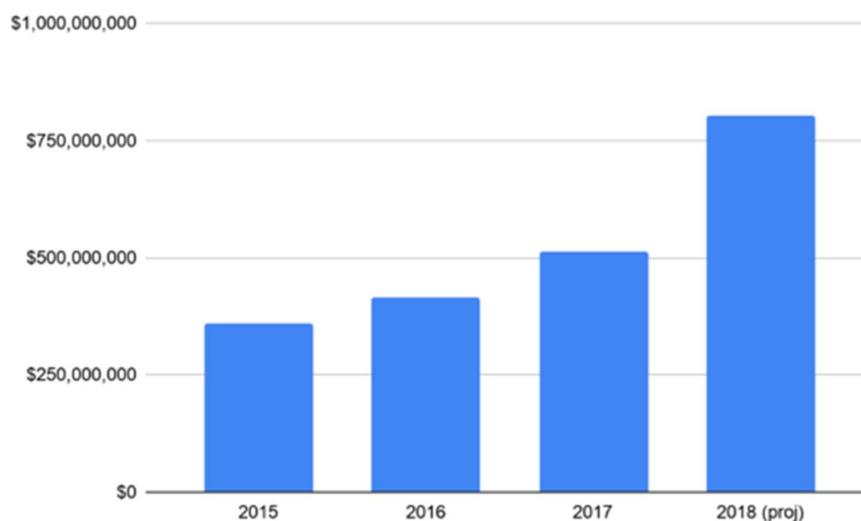


44. La financiación pública se invierte en gran medida en la gestión de los desechos. Los fondos se pueden obtener mediante la recaudación general de ingresos o a través de impuestos o gravámenes específicos, como la destinación de los ingresos procedentes de los gravámenes sobre las bolsas de plástico específicamente a iniciativas diseñadas para hacer frente a la basura plástica marina (como se examina con más detalle en la sección F). Cada vez más, los países dedican sus propios fondos y reciben una variada financiación internacional para combatir la contaminación por plásticos. Esto puede llevar a una falta de coordinación y de armonización con las prioridades nacionales.

45. **Financiación combinada:** el 34 % de las medidas comunicadas en el estudio de balance se aplicaron utilizando una combinación de fondos de diversos tipos. Cabe señalar la importancia de la financiación pública y privada combinada. Alrededor del 29 % de los fondos proporcionados procedían de fuentes mixtas públicas y privadas, en algunos casos combinadas con fuentes adicionales como donaciones voluntarias. Es probable que esta tendencia aumente en el futuro debido a la creciente necesidad de utilizar fondos públicos para impulsar la inversión privada.

⁶ No se muestran las fuentes de financiación que representan menos del 2 % de la financiación total registrada en el estudio de balance. Esto incluye la financiación de fuentes exclusivamente privadas, que representó solo el 1 % de la financiación registrada. Sin embargo, en la figura 6 se muestran fondos del sector privado combinados con otros tipos de financiación.

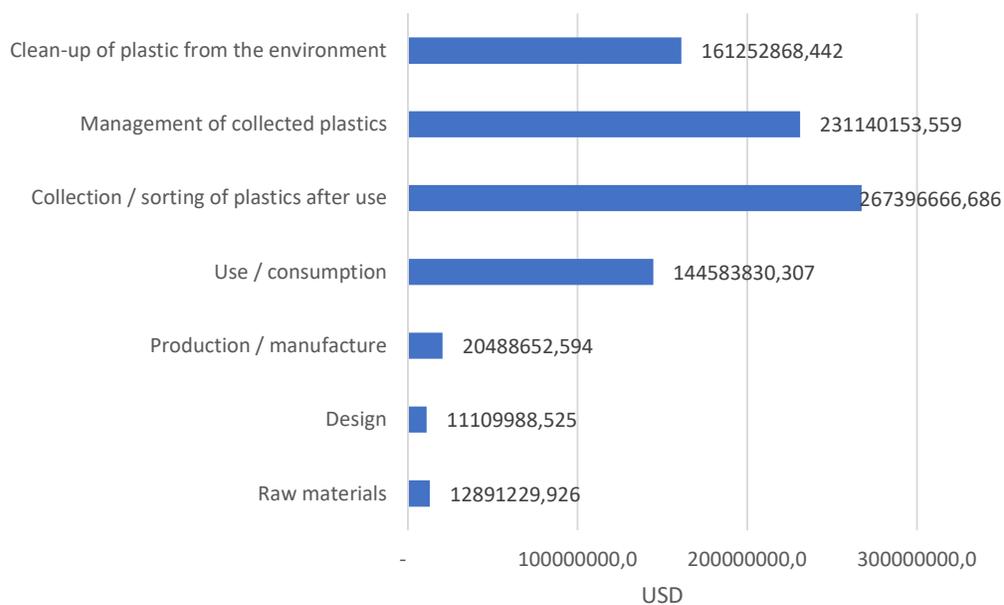
Figura 8
Crecimiento de la financiación pública de iniciativas para luchar contra la basura plástica y los microplásticos marinos (Fuente: PNUMA 2020, en prensa)



B. El objetivo de la financiación

46. **Etapa de la cadena de valor de los plásticos a la que se apunta:** Dada la urgencia de hacer frente a las enormes cantidades de contaminación plástica existente, muchos donantes y otros han dado prioridad a la gestión de los desechos, incluido el reciclado. Este objetivo es claro tanto en el inventario realizado para este estudio, según el cual 50 de los 74 recursos financieros se destinaron, entre otras cosas, a la gestión de desechos, como en el análisis de la financiación registrada en el ejercicio de balance (figura 9).

Figura 9
Financiación total de las iniciativas que se destinan, al menos parcialmente, a cada elemento del ciclo de vida del plástico o de la cadena de suministro (Fuente: Datos del estudio de balance pertinentes para el período del 1 de enero de 2018 al 31 de julio de 2020)



Clean-up of plastic from the environment	Limpieza de plástico del ambiente
Management of collected plastics	Gestión de los plásticos recogidos
Collection/sorting of plastics after use	Recogida/clasificación de plásticos tras su uso

Use/consumption	Uso/consumo
Production/manufacture =	Producción/fabricación
Design	Diseño
Raw materials	Materias primas
USD	Dólares de los Estados Unidos

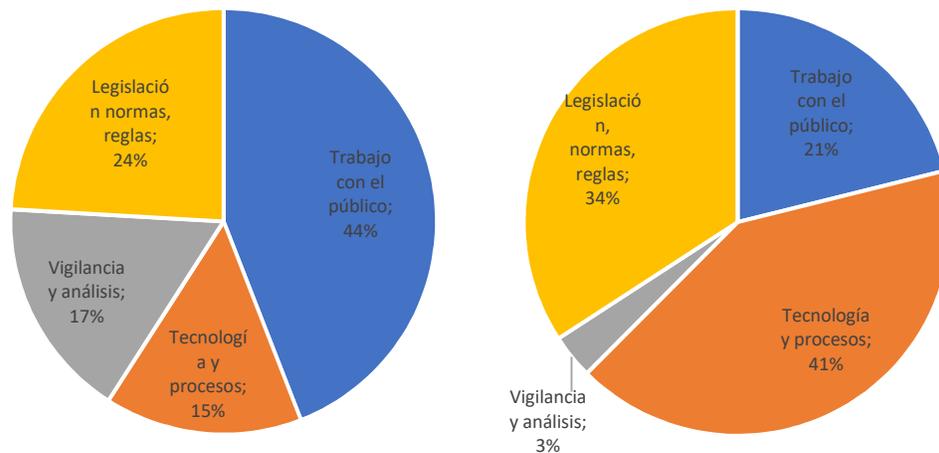
47. Por otra parte, como se ve en la figura 9, es relativamente pequeña la proporción de la financiación destinada a prevenir el problema de la basura plástica antes de que ocurra, por ejemplo como inversión en diseño, producción y fabricación para la circularidad. En el inventario de recursos financieros, se documentaron veintiséis recursos que incluían un enfoque en la producción y la fabricación, cerca de la mitad de todos los destinados a la gestión de desechos que se contabilizaron.

48. **Tipo de iniciativa:** La tecnología y los procesos (que comprenden la investigación y el desarrollo; el diseño de nuevos productos; nuevos materiales y procesos; y los cambios en las prácticas, las operaciones, la gestión y la planificación del medio ambiente) representaron la menor parte de las medidas (15 %) pero la mayor parte de la financiación (41 %), lo que probablemente era reflejo del costo relativamente alto de esas intervenciones (figura 10). Es probable que sea necesario movilizar más financiación en esta esfera, ya que los costosos proyectos tecnológicos y operacionales constituyen una parte importante de la lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos. Sin embargo, existen grandes problemas para financiar esos proyectos. Las autoridades públicas suelen tener dificultades para encontrar fondos suficientes para las grandes inversiones que se requieren, mientras que los inversores privados perciben esos proyectos como de alto riesgo. Por último, a veces los donantes bilaterales también tienen dificultades para apoyar esos proyectos cuando pertenecen al sector privado, debido a sus restricciones internas.

49. Las medidas relacionadas con la legislación, las normas y las reglas representaron la segunda mayor proporción en la financiación registrada (34 %), lo que refleja, probablemente, la importancia de establecer reglas, normas y legislación a fin de permitir y apoyar todos los demás tipos de medidas. Por otra parte, las relacionadas con el trabajo con el público representaron la mayor parte de las medidas, con un 44 %, pero una parte menor de la financiación (21 %). La vigilancia y el análisis fueron el sector que menos financiación recibió, con un 3 %.

Figura 10

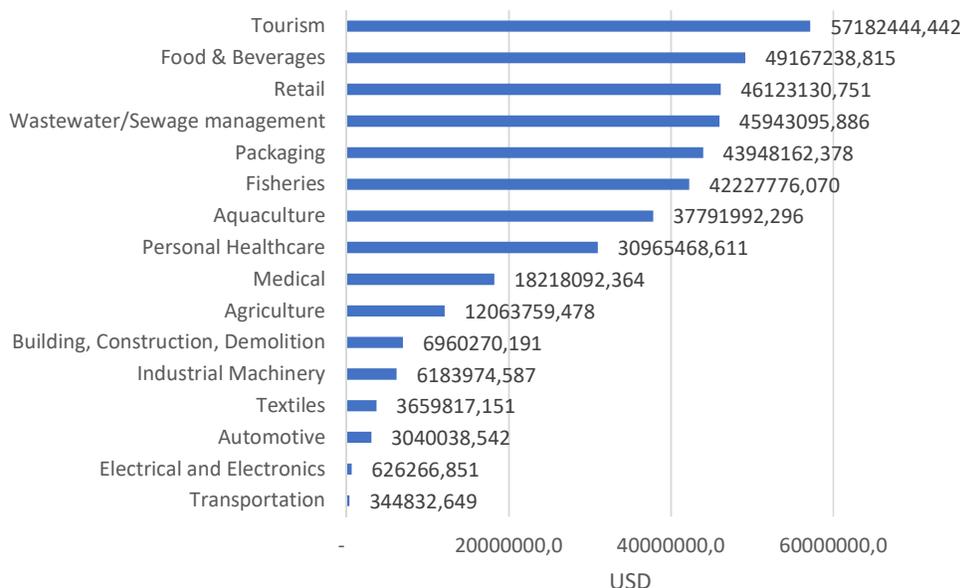
Proporción de medidas notificadas por tipos de medida (izquierda) y proporción de la financiación total registrada por tipos de medida (derecha) (Fuente: Datos del estudio de balance)



50. **Sectores prioritarios:** Las respuestas al estudio de balance revelaron que las iniciativas dirigidas al turismo recibieron la mayor cantidad de fondos, seguidas de las de alimentos y bebidas y las de venta al por menor (figura 11). Los sectores con altas proporciones de financiación se corresponden con los sectores altamente contaminantes como los de alimentos y bebidas, envases, higiene personal y venta al por menor, así como con los altamente afectados por la basura plástica marina como el turismo, y los sectores que están en ambos lados, como la pesca. Sin embargo, a

algunos sectores muy contaminantes, como el textil y el agrícola, se destinan relativamente pocos recursos económicos⁷.

Figura 11
Financiación total de las iniciativas que se centran al menos parcialmente en cada sector
(Fuente: Datos del estudio de balance)



Tourism	Turismo
Food & Beverages	Alimentos y bebidas
Retail	Venta al por menor
Wastewater/Sewage management	Aguas residuales / gestion de alcantarillado
Packaging	Envases
Fisheries	Pesquerías
Aquaculture	Acuicultura
Personal Healthcare	Higiene personal
Medical	Medicina
Agriculture	Agricultura
Building, construction, demolition	Construcción, derribos
Industrial Machinery	Maquinaria industrial
Textiles	Textil
Automotive	Automoción
Electrical and Electronics	Electricidad y electrónica
Transportation	Transporte

51. **Género:** Destaca el hecho de que muy pocas iniciativas de financiación adoptan una perspectiva explícita de las cuestiones de género en el contexto de la contaminación por plásticos. Hay algunas excepciones (por ejemplo, la garantía para carteras de préstamos de la USAID con Circulate Capital destinada a ayudar a movilizar la inversión para combatir la contaminación por plástico en los océanos en toda la región del océano Indo-Pacífico, uno de cuyos objetivos es potenciar a las mujeres empresarias en el ámbito del medio ambiente). Esta falta de atención a las cuestiones de género es importante porque se reconoce que la contaminación por plásticos tiene consecuencias diferentes y desproporcionadas en las mujeres, entre ellas los efectos para la salud de los productos químicos en los plásticos⁸ y la alta exposición de las trabajadoras y las empresas propiedad de mujeres en ciertos

⁷ PNUMA (2014). *El valor del plástico. Estudio de viabilidad para medir, gestionar el plástico usado en la industria de bienes de consumo y divulgar información sobre él*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/25302>.

⁸ Brophy, J. T., Keith, M. M. Watterson, A., Park, A., Gilbertson, M. y Maticka-Tyndale, E. (2012). Breast cancer risk in relation to occupations with exposure to carcinogens and endocrine disruptors: A Canadian case-control study. *Environmental Health* 11, 87. <https://link.springer.com/article/10.1186/1476-069X-11-87>.

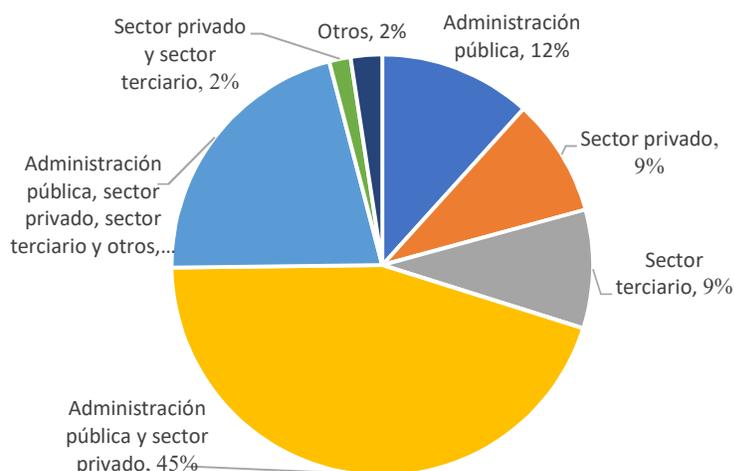
sectores afectados por la contaminación por plásticos, como el turismo⁹, así como en la recogida informal de desechos¹⁰.

C. Organizaciones que reciben financiación

52. Los fondos se distribuyen uniformemente entre receptores públicos y privados, aunque las corrientes de financiación para cada uno de ellos son diferentes. Es más probable que los Gobiernos reciban financiación multilateral, mientras que con mayor probabilidad las empresas podrán recibir financiación en forma de inversiones o préstamos. En algunos casos, también existen subvenciones en forma de dinero en metálico. Muchos donantes bilaterales no pueden dar dinero directamente a las empresas privadas, pero pueden apoyarlas de manera indirecta mediante el apoyo a las incubadoras o aceleradoras. Los resultados del estudio de balance muestran que la mayor proporción de los fondos registrados en el estudio (45 %) se asigna a medidas ejecutadas conjuntamente por los agentes públicos y privados (figura 12).

Figura 12

Total de fondos asignados por tipo(s) de organización que ejecuta la acción (Fuente: Datos del estudio de balance)



53. Una tendencia importante es el creciente interés en financiar a las ciudades y municipios mediante subvenciones o préstamos a bajo interés, como Waste Pilots del DFID, Trash Free Seas Alliance y Closed Loop Partners. Por otra parte, el inventario de recursos financieros sugiere que los fondos disponibles para las iniciativas de las organizaciones comunitarias y las comunidades indígenas son bastante limitados, con notables excepciones como el Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

D. Ámbito geográfico

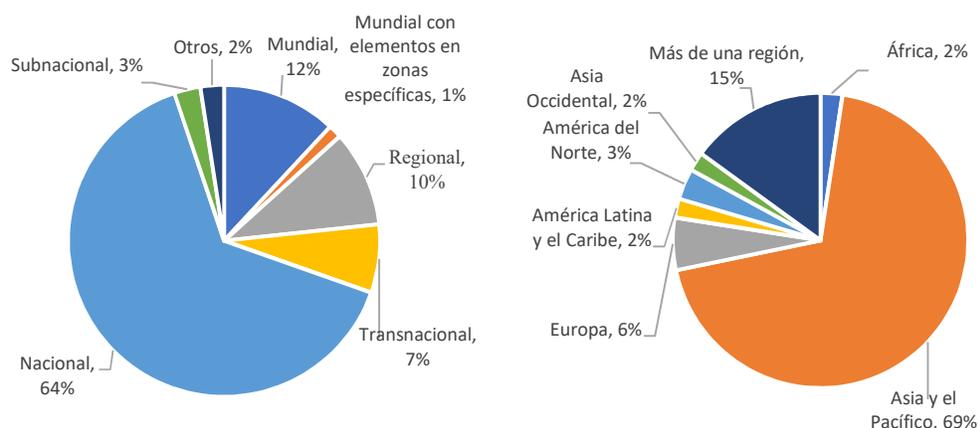
54. La mayor parte de la financiación (64 %) comunicada en el estudio de balance fue para iniciativas a nivel nacional. Jambeck y otros (2015) estimaron que cerca de la mitad de todo el plástico que terminaba en los océanos provenía de solo cinco países: China, Filipinas, Indonesia, Tailandia y Viet Nam¹¹. En consecuencia, los financiadores han tendido a centrar sus esfuerzos allí, y la mayor parte de la financiación registrada en el estudio de balance se destinó a medidas para países de Asia y el Pacífico (69 %) (figura 13). De igual modo, casi la mitad (44 %) de los recursos financieros identificados en el inventario que se destinaron a una región específica fueron para Asia y el Pacífico.

⁹ Organización Mundial del Turismo (2019). *Global Report on Women in Tourism, Second Edition*. <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284420384>. <https://oceanconservancy.org/wp-content/uploads/2019/06/The-Role-of-Gender-in-Waste-Management.pdf>.

¹⁰ Circular, G. A. (2019). *The Role of Gender in Waste Management: Gender Perspectives on Waste in India, Indonesia, the Philippines and Vietnam*. Encargado por Ocean Conservancy. <https://oceanconservancy.org/wp-content/uploads/2019/06/The-Role-of-Gender-in-Waste-Management.pdf>.

¹¹ Jambeck, J.R., Geyer, R., Wilcox, C., Siegler, T.R., Perryman, M., Andrady, A. y otros (2015). Plastic waste inputs from land into the ocean. *Science* 347(6223), 768 a 771. <https://doi.org/10.1126/science.1260352>.

Figura 13
Distribución geográfica de los recursos financieros por zona geográfica de interés (izquierda) y por región (derecha) (Fuente: Datos del estudio de balance)



55. La mayor parte de la documentación sobre las oportunidades de financiación registradas durante el ejercicio de inventario estaba en inglés. El material también suele estar disponible en el idioma del país donante, en el caso de los fondos bilaterales, y en los idiomas de las regiones o países en los que la financiación tiene un objetivo geográfico específico. En algunos casos, puede ser más difícil acceder a la financiación internacional cuando los órganos gubernamentales u otras organizaciones no se sienten cómodos presentando solicitudes en inglés.

E. Problemas y obstáculos

56. Este estudio confirma la importancia de los obstáculos detectados por el Grupo especial de expertos de composición abierta sobre basura plástica y microplásticos marinos y que se indican en el párrafo 14. Además, plantea otros problemas:

a) **Coordinación limitada de la financiación bilateral.** La financiación bilateral está poco coordinada en las estrategias generales de financiación o en la financiación de proyectos a nivel nacional. Esto da lugar a la duplicación de esfuerzos y financiación, y limita la adecuación de la financiación a las prioridades y los planes nacionales o regionales.

b) **Necesidad continua de aumentar la inversión privada.** A pesar del aumento de los esfuerzos y los fondos destinados a movilizar la financiación privada, todavía hay enormes deficiencias en cuanto a la inversión privada en proyectos que ayuden a reducir la basura plástica y los microplásticos marinos. Una de las razones es la percepción de que existe una falta de incentivos financieros. Muchos inversores ven altos riesgos y una falta de modelos de negocio viables. En cierta medida, este problema debe resolverse al margen de los mecanismos de financiación, si se tiene en cuenta, por ejemplo, la producción continua de plástico virgen barato y las subvenciones a los combustibles fósiles que permiten la venta a precios inferiores a los de los plásticos reciclados; puede acometerse a través de otros mecanismos como los impuestos o las prohibiciones. No obstante, la aparente falta de rentabilidad del sector podría superarse mediante una mayor cooperación entre los sectores público y privado. Por ejemplo, los bancos de desarrollo pueden ofrecer capital y garantías en condiciones favorables a fin de reducir los riesgos para los inversores privados, y los Gobiernos pueden contribuir a crear entornos más propicios para esos proyectos.

c) **Dificultades con la ayuda bilateral que se utiliza para apoyar proyectos del sector privado.** Algunos donantes interesados en apoyar proyectos del sector privado pueden verse limitados por requisitos internos. Otras posibilidades, como el fomento de la capacidad para crear una cartera de proyectos financiables, pueden ser más factibles.

d) **Dificultades de los países para acceder a los fondos multilaterales.** Algunos países tienen dificultades para cumplir los requisitos de financiación, en particular la que procede de fuentes multilaterales. Se pueden extraer enseñanzas de la financiación para el clima, en la que los donantes han reconocido los problemas de los países para acceder a la financiación internacional y han elaborado mecanismos para ayudar a los países a hacerlo, como el Programa de Preparación del Fondo Verde para el Clima.

e) **Dificultades para coordinar los presupuestos y planes nacionales con diversos fondos e iniciativas internacionales.** Los países, cada vez más, destinan sus propios fondos y reciben importantes fondos internacionales para combatir la basura plástica y los microplásticos marinos. Esto puede llevar a una falta de coordinación y de armonización con las prioridades nacionales en la lucha contra la contaminación por plástico en el mar.

f) **Limitada atención de los donantes a algunos sectores con importantes huellas de plástico.** Entre esos sectores figuran los textiles y la agricultura, que reciben una atención relativamente limitada en comparación con otros (véase el párrafo 50), a pesar de que contribuyen en gran medida a la basura plástica marina y (en el caso de la agricultura) se enfrentan a riesgos derivados de la contaminación por plásticos.

g) **Falta de un enfoque explícito en las cuestiones de género.** En la mayoría de los casos, los esfuerzos de financiación no parecen abordar explícitamente los elementos de género en la contaminación por plásticos, a pesar de las importantes consecuencias que la contaminación por plásticos tiene para las mujeres (véase el párrafo 51).

h) **Los fondos disponibles para las iniciativas de base comunitaria y las iniciativas de las comunidades indígenas son limitados.** Eso puede limitar la capacidad de estas comunidades para responder a la contaminación por plásticos y encontrar soluciones innovadoras. La falta de esa financiación también puede limitar el apoyo de que disponen los grupos excluidos de los proyectos nacionales e internacionales.

F. Nuevas oportunidades para la financiación innovadora de las iniciativas para combatir la basura plástica y los microplásticos marinos

57. Habida cuenta de la necesidad de aumentar considerablemente las inversiones en esta esfera, los interesados están estudiando mecanismos de financiación innovadores. Esos mecanismos son los siguientes:

58. **Iniciativas conjuntas de los sectores público y privado.** Cada vez más, los agentes que proporcionan financiación reconocen la necesidad de que actores de todo tipo colaboren para resolver esta cuestión compleja y de carácter mundial. Como resultado, se han desarrollado algunas iniciativas público-privadas para aprovechar los puntos fuertes de los agentes públicos y privados y coordinar las medidas y la financiación. Entre ellas figuran Trash Free Seas Alliance, Commonwealth Marine Plastics Research and Innovation Framework (marco de investigación e innovación en plásticos marinos del Commonwealth) y Global Plastic Action Partnership (asociación mundial de acción contra el plástico).

59. **Financiación combinada.** En la financiación combinada participan entidades privadas y públicas, o sin fines de lucro, que se asocian para financiar iniciativas. Una de las formas de financiación posibles son los préstamos subvencionados que se ofrecen a empresas que luchan contra la basura plástica marina y la contaminación por plásticos a precios inferiores a los del mercado. Otra posibilidad es que una entidad pública o sin fines de lucro garantice la totalidad o parte de un préstamo en caso de impago, lo que hace que la inversión sea menos arriesgada y, por lo tanto, fomenta la inversión privada. Esa entidad podría invertir también en iniciativas de fomento de la capacidad o en subvenciones iniciales para ayudar a una empresa o una iniciativa a alcanzar una etapa en la que esté preparada para la inversión tradicional.

60. **Bonos azules.** Un bono es un producto de deuda que utilizan las empresas, los Gobiernos y los municipios para recaudar fondos para proyectos. Recientemente, se han empleado bonos azules para financiar proyectos marinos y oceánicos; el primero de estos bonos lo emitió Seychelles en 2018. El Banco Mundial también ha emitido un Bono de Desarrollo Sostenible para la Economía Azul. Esos bonos los pueden garantizar los bancos de desarrollo y apoyarlos iniciativas de otros financiadores y organismos de desarrollo, lo que los hace más atractivos para los inversores. Pueden suponer oportunidades excelentes para que otras entidades, en particular las ciudades y los municipios, hagan un mayor uso de esos bonos azules.

61. **Programas de compensación de plástico.** Al igual que los programas de compensación de carbono, estos programas permiten a una empresa medir su “huella” de plástico y compensar esa huella mediante contribuciones a la prevención, el reciclaje o la limpieza de la basura. Esos mecanismos se encuentran todavía en una fase bastante temprana, sobre todo porque aún no hay una metodología acordada para medir la huella plástica de una empresa u organización.

62. **Impuestos o gravámenes específicos sobre los plásticos.** En muchos países ya existen impuestos y gravámenes sobre los plásticos en forma de gravámenes sobre las bolsas de plástico. Los

ingresos obtenidos con estos gravámenes suelen destinarse específicamente a iniciativas destinadas a luchar contra la basura plástica marina. Esos fondos pueden utilizarse en iniciativas gubernamentales o abrirlos a la sociedad civil y otras organizaciones para que presenten propuestas. La comunicación y la transparencia en el uso de los fondos es vital para mantener el apoyo público. Se ha informado de que en Sudáfrica la aceptación por parte de los consumidores del gravamen sobre las bolsas de plástico disminuyó en parte debido a la administración poco clara de las finanzas recaudadas mediante el gravamen, así como a los malos resultados de las inversiones realizadas, en lo que respecta al reciclaje y la creación de empleos verdes¹². En el futuro, esos impuestos y gravámenes podrían aplicarse a los plásticos de manera más generalizada, en particular a productos de plástico desechables. Ya se están realizando movimientos en esa dirección. La Comisión Europea, por ejemplo, propuso un impuesto sobre los plásticos en 2018.

63. **Tasas anticipadas en concepto de eliminación.** Estas tasas imponen un recargo a los bienes de consumo para subvencionar su reciclaje, que de otro modo resultaría prohibitivo.

64. **Mecanismos de responsabilidad ampliada del productor.** La responsabilidad ampliada de los productores es un enfoque de la política ambiental según el cual la responsabilidad del productor se amplía hasta la etapa posterior al consumo del ciclo de vida de un producto¹³. Esto puede significar que las empresas asuman la responsabilidad de tratar o desechar los productos después de la etapa de consumo, o que se hagan responsables del costo. Si se les hace responsables del costo, los mecanismos de responsabilidad ampliada del productor pueden generar fondos para la gestión de los desechos plásticos y las medidas de reciclaje. La mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y muchas economías emergentes cuentan con programas de responsabilidad ampliada del productor para diversos productos, como equipos electrónicos, baterías y vehículos. En general, esos mecanismos no se han introducido específicamente para los plásticos, pero muchos de los programas de responsabilidad ampliada del productor existentes, especialmente para los desechos electrónicos, contribuyen a garantizar el tratamiento adecuado de los desechos plásticos en esos productos. En 2018, la Comisión Europea formuló propuestas de mecanismos de responsabilidad ampliada del productor con los que sufragar los costos de la gestión de desechos, la limpieza y las medidas de sensibilización para reducir ciertos tipos de basura, incluidos los embalajes de alimentos y bebidas.

65. **Instrumentos innovadores en materia de seguros.** En un estudio realizado por la iniciativa Principios para la Sostenibilidad en Seguros del PNUMA y la Alianza Mundial sobre la Basura Marina (GPML)¹⁴ se examinó la posibilidad de que los aseguradores pudieran desarrollar productos para apoyar a las ciudades o zonas turísticas en la gestión del incremento de la contaminación por plásticos. Los aseguradores ya están ensayando pólizas de seguro parametrizado basadas en factores como la contaminación del aire¹⁵, y se podrían estudiar enfoques similares para la basura plástica marina y la contaminación por plásticos. Esa cobertura podría utilizarse para financiar tanto las actividades de limpieza como las medidas para hacer frente a las consecuencias de la basura plástica marina y la contaminación por plásticos.

66. **Programas de compras preferibles desde el punto de vista medioambiental.** Es importante que los gobiernos y las grandes empresas consideren la forma en que sus políticas de adquisiciones pueden ser una fuente indirecta de financiación para hacer frente a la contaminación por plásticos y los microplásticos marinos. Por ejemplo, podrían introducir políticas que exijan ciertos niveles de plásticos reciclados en sus compras para estimular el mercado del plástico reciclado.

67. En el documento UNEP/AHEG/4/INF/7 se proporciona más información y análisis adicionales.

¹² Nahmann, A. (2010). Extended producer responsibility for packaging waste in South Africa: Current approaches and lessons learned. *Resources, Conservation and Recycling* 54(3): 155 a 162. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2009.07.006>.

¹³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2016). *OECD Policy Highlights: Extended Producer Responsibility. Guidance for Efficient Waste Management*. <https://www.oecd.org/environment/waste/Extended-producer-responsibility-Policy-Highlights-2016-web.pdf>.

¹⁴ PNUMA (2019). *Unwrapping the risks of plastic pollution to the insurance industry. The first global insurance industry study on managing the risks associated with plastic pollution, marine plastic litter and microplastics*. <https://www.unepfi.org/psi/unwrapping-the-risks-of-plastic-pollution-to-the-insurance-industry/>

¹⁵ Por ejemplo, Swiss Re ofrece un seguro contra los episodios de niebla en Singapur. <https://corporatesolutions.swissre.com/innovative-risk-solutions/non-physical-damage-business-interruption/hazeshield.html>.