

UNEP/AHEG/2018/1/INF/3



Distr. general
26 de abril de 2018

Español
Original: inglés



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

**Primera reunión del grupo especial de expertos de
composición abierta establecido por
UNEP/EA.3/Res.7 Basura marina y microplásticos
Nairobi, 29 a 31 de mayo de 2018**

**La Lucha Contra la Basura Plástica y los Microplásticos Marinos
- Resumen Para Responsables de la Formulación de Políticas**



LA LUCHA CONTRA LA BASURA PLÁSTICA Y LOS MICROPLÁSTICOS MARINOS

RESUMEN PARA RESPONSABLES DE LA FORMULACIÓN
DE POLÍTICAS

Una evaluación de la
eficacia de las estrategias
y enfoques de gobernanza a
escala nacional, regional y
subregional

AGRADECIMIENTOS

Deseamos transmitir nuestro más sincero agradecimiento al Gobierno de Noruega, sin cuya financiación la elaboración de esta publicación no hubiera sido posible.

Asimismo, agradecemos a los participantes en los dos talleres celebrados en Nairobi sus valiosas aportaciones a las secciones 2 y 5 respectivamente. Los talleres brindaron una visión experta y orientaciones de muy diversa naturaleza a ambas secciones. El Grupo Asesor participó en el segundo taller y colaboró en tres procesos de revisión. También damos las gracias a los miembros de diversos organismos de las Naciones Unidas, secretarías e instituciones que revisaron el contenido y facilitaron comentarios detallados sobre esta evaluación, así como a la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar (DAODM) por su colaboración.

Miembros del grupo asesor (expertos designados por los Estados y los Grupos Principales y Actores Relevantes)

Mark Anthony Browne (Australia), Renate Paumann (Austria), Elchin Mammadov (Azerbaiján), Lieve Jorens (Bélgica), Oumarou Kabre (Burkina Faso), Xiangbin Pei (China), Michail Papadoyannakis (Comisión Europea), Jesús Gago Piñeiro (España), François Galgani (Francia), Tuti Hendrawati Mintarish (Indonesia), Nagres Saffar (Irán), Hideshige Takada (Japón), Mohamed Salem Homouda (Libia), Ahmed Murthaza (Maldivas), Verónica Aguilar Sierra (México), Lou Hunt (Nueva Zelandia), Atle Fretheim (Noruega), Maia Sarrouf Willson (Omán), Mareike Erfeling (Países Bajos), Thomas Maes (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Kyung-Shin Kim (República de Corea), Otilia Mihail (Rumania), Raymond Geoffrey Johnson (Sierra Leona), Terney Kumara (Sri Lanka), Jerker Forsell (Suecia), Judith Schäli (Suiza), Pinsak Suraswadi (Tailandia), Kerem Noyan (Turquía), Imogen Ingram (Island Sustainability Alliance), Michiel Roscam Abbing (Plastic Soup Foundation), Semia Gharbi (Association Abel Granier) y Davor Vidas (Fridtjof Nansen Institute).

Revisores

Ning LIU (Plan de Acción para la Protección, Gestión y Desarrollo del Medio Ambiente Marino y Costero de la Región del Pacífico Noroccidental [NOWPAP]), Marta Ruiz (Comisión para la Protección del Medio Marino del Mar Báltico [HELCOM]), R.A. S. Ranawaka (Departamento de Conservación de Costas y Gestión de Recursos Costeros, Sri Lanka), Lihui AN (Academia China de Investigación de Ciencias Ambientales), Irina Makarenko (Comisión para la Protección del Mar Negro contra la Contaminación), Heidrun Frisch-Nwakanma (Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres [CEM]), Darius Campbell (Comisión del Convenio para la Protección del Medio Marino del Atlántico Nordeste [OSPAR]), Stefan Micallef (Organización Marítima Internacional [OMI]), Marylène Beau (Secretaría de los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo), Christopher Corbin (Secretaría del Convenio de Cartagena para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe), Joe Appiott (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica), Ahmed S.M. Khalil (Organización Regional para la Protección del Medio Ambiente del Mar Rojo y el Golfo de Adén [PERSGA]), Hassan Mohammadi (Organización Regional para la Protección del Medio Marino [ROPME]), Jacqueline Alvarez (ONU Medio

Ambiente, Subdivisión de Productos Químicos y Salud, División de Economía), Gaetano Leone (ONU Medio Ambiente, Unidad de Coordinación de la Secretaría del Convenio de Barcelona y del Plan de Acción para el Mediterráneo), Sandra Averous (ONU Medio Ambiente), Aphrodite Smagadi (ONU Medio Ambiente), Jiří Hlaváček (ONU Medio Ambiente), Heidi Savelli (ONU Medio Ambiente), Aaron Vuola (ONU Medio Ambiente), Kanako Hasegawa (ONU Medio Ambiente), Arnold Kreilhuber (ONU Medio Ambiente), Lara Ognibene (ONU Medio Ambiente) y Agnes Rube (ONU Medio Ambiente).

Colaboradores y autores

Dra. Karen Raubenheimer (Universidad de Wollongong, Australia), Dra. Nilüfer Oral (Universidad Bilgi de Estambul, Turquía), Prof. Alistair McIlgorm (Universidad de Wollongong, Australia).

Referencia bibliográfica recomendada

ONU Medio Ambiente, 2017. *La lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos: una evaluación de la eficacia de las estrategias y enfoques de gobernanza a escala nacional, regional y subregional*.

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen juicio alguno del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas mencionados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. Asimismo, las opiniones vertidas no representan necesariamente la decisión o la política declarada del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, ni la mención de nombres o procesos comerciales constituye una aprobación.

Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
United Nations Avenue, Gigiri
PO Box 30552, 00100 Nairobi, Kenya
Tel.: +254 20 7621234
publications@unenvironment.org
www.unenvironment.org/es

© PNUMA, 2017

Queda prohibido el uso de esta publicación con fines de reventa o cualquier otro propósito comercial de cualquier tipo sin la autorización previa por escrito del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Este informe se presentó en el tercer período de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Nairobi, 4 a 6 de diciembre de 2017. UNEP/EA.3/INF/5

El informe completo puede descargarse en [<enlace>](#).

Todas las fotografías se reproducen por cortesía de la iniciativa Australian Marine Debris (AMD) de la Fundación Tangaroa Blue: www.tangaroablue.org

Diseño: Marian Kyte

Foto de cubierta: La basura marina plantea un problema transfronterizo que amenaza a todos los océanos del mundo.

LA LUCHA CONTRA LA BASURA PLÁSTICA Y LOS MICROPLÁSTICOS MARINOS

RESUMEN PARA RESPONSABLES DE LA FORMULACIÓN
DE POLÍTICAS

Una evaluación de la
eficacia de las estrategias
y enfoques de gobernanza a
escala nacional, regional y
subregional

.....

ONU 
medio ambiente

Programa de las Naciones
Unidas para el Medio Ambiente



MENSAJES CLAVE

En este resumen se presenta una sinopsis de las conclusiones principales de la evaluación «La lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos: una evaluación de la eficacia de las estrategias y enfoques de gobernanza a escala nacional, regional y subregional». La evaluación se realizó con miras a dar cumplimiento a la resolución sobre basura plástica y microplásticos marinos¹ adoptada en el segundo período de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, y pretende determinar las posibles lagunas y proponer opciones para eliminarlas a fin de someterlas a la consideración de la Asamblea con motivo de su tercer período de sesiones. Se examinaron 18 instrumentos internacionales y 36 regionales (sección 2)².

La evaluación identificó las lagunas existentes (secciones 2 y 3) y concluyó que las actuales estrategias y enfoques de gobernanza adoptan un planteamiento fragmentario que no afronta de manera adecuada la cuestión de la basura plástica y los microplásticos marinos. Entre esas lagunas cabe destacar las limitaciones de alcance y de mandato, una dedicación vaga e indirecta a la cuestión, y diversas variaciones en las estrategias y enfoques incorporados a los instrumentos vinculantes o voluntarios. (En el gráfico 3 y el anexo I pueden consultarse sendos resúmenes de las lagunas identificadas). Con miras al futuro,

- 1 Párrafo 21 de la resolución UNEP/EA.2/Res. 11.
- 2 No se incluyen aquí las directrices. En otras secciones se han considerado otros instrumentos internacionales y regionales relacionados con la lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos, pero su eficacia en ese sentido no ha sido evaluada.

es necesario comenzar a aplicar con urgencia un enfoque integral y progresivo (sección 5). Entre otras cosas, y además de gestionar los desechos que ya se encuentran en el medio ambiente, la gobernanza debe reducir el riesgo de que los plásticos se conviertan en basura plástica y microplásticos marinos teniendo en cuenta las previsiones de producción y estableciendo normas de diseño internacionales, proporcionar seguridad a los mercados finales y respaldar con firmeza el denominado enfoque de las «seis R» (reducir, rediseñar, rechazar, reutilizar, reciclar y recuperar). Asimismo, deben diseñarse marcos de políticas que avancen al ritmo de la innovación, desde la producción hasta la eliminación, al tiempo que proporcionan la necesaria orientación en materia ambiental.

La evaluación propone tres opciones para la mejora de las estrategias y enfoques de gobernanza:

- Opción 1: mantener el *statu quo*
- Opción 2: examinar y revisar los marcos vigentes con miras a hallar soluciones al problema de la basura plástica y los microplásticos marinos, y añadir un elemento de coordinación del sector industrial
- Opción 3: una nueva estructura internacional con un enfoque de gobernanza multinivel



Arriba: los plásticos de un solo uso, como los envases, constituyen una importante fuente de basura marina.

Izquierda: la basura marina puede hundirse, permanecer suspendida en columnas de agua o flotar, siendo arrastrada a costas alejadas de la fuente de emisión.

Cuadro 1: Resumen de las opciones para la mejora de las estrategias y enfoques de gobernanza dirigidos a eliminar la basura plástica y los microplásticos marinos

	Opción 1: Mantener el <i>statu quo</i>	Opción 2: Revisar y reforzar los marcos vigentes; añadir un elemento de coordinación de la industria	Opción 3: Nueva estructura internacional con un enfoque de gobernanza multinivel
Mecanismo de coordinación de ámbito mundial específico para la cuestión de la basura plástica y los microplásticos marinos	No recomendado	Sí; voluntario	Sí; vinculante (combinación de medidas jurídicamente vinculantes y voluntarias)
Posibles métodos de ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la aplicación de los instrumentos existentes, incluidos los programas de mares regionales y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente pertinentes. • Controlar los avances en virtud del Convenio de Basilea que aspiran a ahondar en la cuestión de la basura plástica y los microplásticos marinos en el ámbito del Convenio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar el mandato de un organismo internacional existente, de modo que incluya la coordinación de las instituciones cuya labor está relacionada con los desechos plásticos en el medio marino. Dicha coordinación comprenderá: <ul style="list-style-type: none"> - La creación de vínculos entre los instrumentos pertinentes, por ejemplo el Convenio de Basilea. - La armonización de los instrumentos jurídicos internacionales y los enfoques en los programas de mares regionales. - La promoción de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), concretamente el ODS 14. - El fomento y la coordinación de soluciones y compromisos impulsados por la industria. • Reforzar y añadir medidas específicas relativas a la basura plástica y los microplásticos marinos en los programas de mares regionales y otros instrumentos aplicables (véase el anexo I). • Revisar documentos como la Estrategia de Honolulu a fin de alentar la mejora de su aplicación a escala nacional, y acordar los indicadores de éxito. • Adoptar un acuerdo voluntario sobre basura plástica marina que incorpore al menos las medidas siguientes: <ul style="list-style-type: none"> - Presentación de informes normalizados a escala mundial, regional y nacional sobre la producción, el consumo y el tratamiento final de los plásticos y aditivos. - Introducción de metas de reducción voluntarias a escala nacional. - Elaboración o mejora de directrices industriales internacionales (por ejemplo, para la gestión de los polímeros y aditivos, la adopción de un etiquetado y sistemas de certificación mundiales). 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una nueva estructura internacional jurídicamente vinculante. • Al mismo tiempo, poner en marcha la opción 2 para adoptar medidas en el período de transición y adquirir experiencias que respalden el desarrollo de dicha estructura jurídicamente vinculante. <p>La estructura jurídicamente vinculante podría implementarse en dos fases:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fase I: elaborar medidas voluntarias, entre ellas: <ul style="list-style-type: none"> - Introducción por los Estados de metas de reducción nacionales. - Elaboración o mejora de normas de diseño impulsadas por la industria que fomenten la recuperación y el reciclaje. • Fase II: elaborar un acuerdo vinculante, que incluya: <ul style="list-style-type: none"> - Procedimientos de ratificación o adhesión para confirmar el compromiso de los Estados. - La obligación de que los Estados establezcan metas de reducción nacionales. - La creación y el mantenimiento de inventarios nacionales relativos a la producción, el consumo, el tratamiento final y el comercio de plásticos y aditivos. - La fijación de plazos para examinar y mejorar las metas de reducción nacionales. - El deber de que la industria coopere con vistas a determinar normas técnicas internacionales que garanticen unos controles básicos ambientales y de calidad. - El deber de cooperar para determinar normas industriales internacionales para la presentación de informes, el etiquetado y la certificación. - Medidas que regulen el comercio internacional de desechos plásticos no peligrosos. - Medidas de cumplimiento (control y presentación de informes). - El establecimiento de bases legales para los mecanismos relativos a la responsabilidad, la compensación, la financiación y el intercambio de información. - La consideración de las necesidades de los países en desarrollo y las diferencias regionales (por ejemplo, exenciones y ampliaciones).

RECOMENDACIÓN PARA EL TERCER PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

El tercer período de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente ha de establecer el mandato de avanzar en una o más de las opciones presentadas.

En el mandato debería incluirse la urgente necesidad de progresar de inmediato con respecto a las siguientes medidas voluntarias, tal como se presentan en esta evaluación:

- Evaluar la viabilidad de progresar en cada una de las tres opciones presentadas.
- Avanzar en las siguientes medidas voluntarias, tal como se presentan en las opciones 2 y 3:
 - > elaborar y armonizar planes de acción sobre la basura marina, incluida la vigilancia de los microplásticos;
 - > redactar directrices internacionales de autorregulación impulsadas por el sector industrial;
 - > adoptar planes internacionales de etiquetado y certificación; y
 - > mejorar la presentación de informes nacionales sobre la producción, el consumo y el comercio de plásticos y aditivos químicos, así como sobre los procesos de tratamiento final y comercio de desechos plásticos.
- Establecer o reforzar un organismo internacional que coordine estas medidas.
- Brindar apoyo a la Secretaría de los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo en la investigación de diversas opciones en el marco del Convenio de Basilea dirigidas a hacer frente a la cuestión de los desechos plásticos, de conformidad con las decisiones BC-13/11 y BC-13/17 de la Conferencia de las Partes.
- Promover plataformas de intercambio de información entre la industria, los equipos de investigación, el sector empresarial, las ONG y los responsables de la formulación de políticas.
- Regular la importación y exportación de desechos plásticos con el propósito de establecer mercados finales transparentes, estables y ecológicamente sostenibles para este tipo de desechos.
- Incorporar en las estrategias de desarrollo nacional una gestión y prevención de la producción de desechos ambientalmente racional con el objetivo de reducir la basura marina y los microplásticos marinos.
- Crear perfiles de residuos para países con altas tasas de vertidos y colaborar en el establecimiento de servicios de gestión de desechos económicamente viables y adaptados.
- Formular metodologías normalizadas de evaluación del impacto de los microplásticos y nanoplásticos en los organismos marinos a fin de conocer mejor todo el riesgo que conlleva para los ecosistemas acuáticos a escala comunitaria y de población.
- Investigar los riesgos asociados al consumo humano de microplásticos a través de las especies marinas.
- Considerar las opciones de cara a la creación de un mecanismo de financiación internacional con el propósito de ayudar a la rehabilitación del medio ambiente en aquellos países que constituyen una zona de acumulación de residuos plásticos marinos, especialmente los pequeños Estados insulares en desarrollo.



La acumulación de basura marina puede convertirse en un problema de insalubridad que plantea una amenaza para la salud animal y humana, así como para los ecosistemas marinos.



1. BASURA PLÁSTICA Y MICROPLÁSTICOS MARINOS

La gran cantidad de desechos plásticos en el medio marino ha puesto de relieve el crecimiento exponencial de la producción de productos de plástico —en especial del llamado plástico «desechable» y «de un solo uso»—, sin que este se haya acompañado de una planificación de la gestión posterior al uso. Por tanto, esos productos se vierten al medio marino, donde la mayoría de los residuos están compuestos de plástico. Esto, junto con la durabilidad de los plásticos en el medio ambiente, hace que se deba prestar especial atención a la basura plástica y los microplásticos marinos. En un estudio reciente se calcula que:

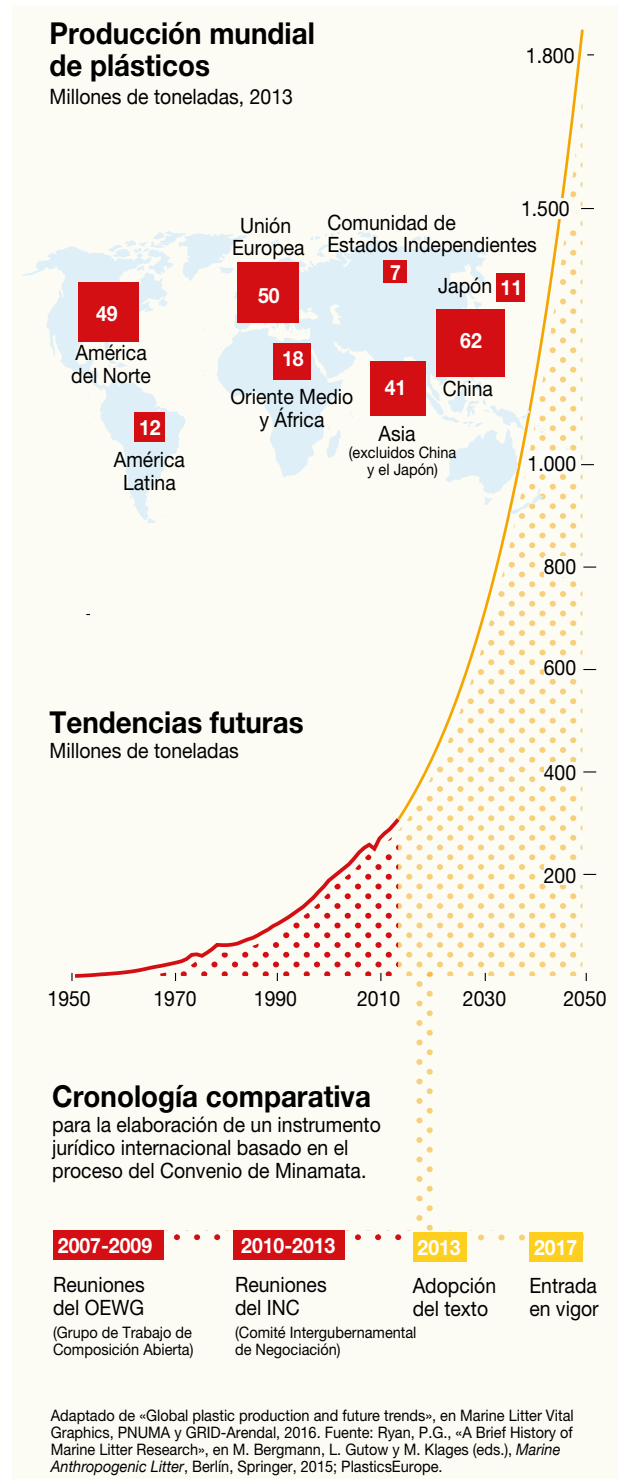
- hasta la fecha, se han producido 8.300 millones de toneladas métricas (Tm) de plástico virgen;
- hasta 2015, se habían generado 6.300 Tm de desechos plásticos;
- de ellos, un 9% se recicló, un 12% se incineró y el 79% restante se acumula en vertederos o en el medio natural;
- de proseguir las tendencias actuales en materia de producción y gestión de desechos, de aquí a 2050, habrá 12.000 Tm de desechos plásticos en vertederos o en el medio natural³.

La Primera Evaluación Integrada del Medio Marino a Escala Mundial señala que la eliminación y acumulación de desechos en el medio marino representa una de las amenazas para la salud de los océanos que más rápidamente aumenta⁴. Se trata de un problema complejo de índole social, ambiental, económica y mundial que debe considerar una serie de factores, especialmente la equidad intrageneracional.

Aunque nuestros océanos sufren la acción de múltiples factores de estrés de forma visible, la cuestión de la basura plástica y los microplásticos marinos es un problema que tiene solución. En vista de la urgencia que plantea la situación, se proponen diversas opciones para lograr un progreso inmediato en la materia.

Gráfico 1: Comparación cronológica de la producción prevista de plásticos y la elaboración de un instrumento jurídico internacional basado en el proceso del Convenio de Minamata

(a partir de: <http://www.grida.no/resources/6923>)



3 Geyer, R. *et al.*, «Production, use, and fate of all plastics ever made» (2017) 3 (7) *Science Advances*.

4 DAODM, *Primera Evaluación Integrada del Medio Marino a Escala Mundial. Capítulo 25, «Desechos marinos»* (División de las Naciones Unidas de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar, 2015).

Izquierda: los aparejos de pesca modernos están fabricados predominantemente con fibras sintéticas y pueden contribuir a la proliferación de microplásticos en el océano a través de la abrasión.

2. OPCIONES PRESENTADAS PARA SU CONSIDERACIÓN

Se presentan aquí tres opciones para la mejora de las estrategias y enfoques de gobernanza. Cabe señalar que estas opciones sirven como punto de partida para los debates mundiales en torno a las medidas para luchar contra la basura plástica y los microplásticos marinos. Los miembros del Grupo Asesor⁵ contribuyeron al diseño global de las opciones presentadas y guiaron el desarrollo de la evaluación. En el cuadro 1 se resumen las tres opciones.

2.1. OPCIÓN 1: MANTENER EL *STATU QUO*

La primera opción para luchar contra la basura plástica y los microplásticos marinos es mantener el *statu quo*. Esta opción reconocería las iniciativas y progresos logrados en virtud de los marcos y estrategias vigentes que se mencionan en esta evaluación.

Entre ellos, cabe destacar los siguientes: las resoluciones de la Asamblea General relativas a la basura plástica, los microplásticos y la pesca sostenible en el medio marino; el Proceso Abierto de Consultas Oficiosas de las Naciones Unidas sobre los Océanos y el Derecho del Mar; el Convenio de Basilea; el Convenio de Estocolmo; el Enfoque Estratégico voluntario para la Gestión de los Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM); el Anexo V del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (Convenio MARPOL); el Protocolo de Londres; los convenios y planes de acción sobre mares regionales, y los nodos regionales para la basura marina; el Plan de Acción del G7 para Luchar contra la Basura Marina (2015); el Plan de Acción del G20 sobre la Basura Marina (2017); el Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra (PAM); y la Alianza Mundial sobre la Basura Marina, integrada por el PAM y la Alianza Mundial sobre la Gestión de los Desechos.

Opción 1: Mantener el *statu quo* impulsaría la dinámica puesta en marcha por los convenios y planes de acción sobre

Teniendo en cuenta la alarmante situación mundial, que se traduce en diversos impactos ecológicos y socioeconómicos, el Grupo Asesor tiene la firme convicción de que la opción de mantener el *statu quo* no es una solución posible.

⁵ El Grupo Asesor fue establecido por ONU Medio Ambiente, que publicó una convocatoria abierta a todos los Estados Miembros y Grupos Principales y Actores Relevantes acreditados para que propusieran candidaturas de expertos. Está integrado por 32 miembros con conocimientos científicos, jurídicos y políticos procedentes de 27 países, la Comisión Europea y tres Grupos Principales y Actores Relevantes.

mares regionales. Se alentarían la elaboración de instrumentos vinculantes y voluntarios en los casos en que no existan, además de la participación de todos los Estados pertinentes cuando se hayan elaborado instrumentos vinculantes.

2.2. OPCIÓN 2: EXAMINAR Y REVISAR LOS MARCOS VIGENTES CON MIRAS A HALLAR SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA BASURA PLÁSTICA Y LOS MICROPLÁSTICOS MARINOS, Y AÑADIR UN ELEMENTO DE COORDINACIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL

La segunda opción para luchar contra la basura plástica y los microplásticos marinos consiste en adoptar nuevos instrumentos específicos para este tipo de desechos, de conformidad con los convenios vigentes, y en modificar los marcos y enfoques existentes por medio de medidas concretas para la prevención, mitigación y eliminación de la basura plástica y los microplásticos marinos. La opción 2 incluye la creación de un **mecanismo voluntario de coordinación de ámbito mundial**, con el objeto de que las fuentes terrestres y marinas de basura plástica y microplásticos dispongan de una institución mundial que gestione plenamente estos contaminantes. Esta opción propone el fortalecimiento de un organismo internacional,



Arriba: es frecuente encontrar fragmentos de poliestireno expandido que han sido arrastrados a las playas. Página siguiente, izquierda: muestras de basura marina que se confunden con alimento. Página siguiente, derecha: numerosas variedades de aves marinas se ven afectadas por la basura marina, ya sea por ingestión, enmarañamiento o destrucción de su hábitat natural.



entre otros motivos, con el propósito de mejorar la coordinación de las iniciativas llevadas a cabo al amparo de diferentes instrumentos y de impulsar la colaboración con el sector industrial de cara a la elaboración de medidas de autorregulación.

El mandado de los convenios vigentes puede reforzarse a fin de posibilitar una gestión mejorada de la basura plástica y los microplásticos marinos, especialmente los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam, dado que los tres proporcionan oportunidades para mejorar la gestión de los polímeros y aditivos plásticos a escala global. Además, el Plan de Acción Global elaborado en el marco del SAICM podría servir de base voluntaria para la gestión los productos químicos no regulados al amparo del Convenio de Estocolmo y ayudar a establecer metas de reducción nacionales.

En el anexo I pueden consultarse las medidas adoptadas en virtud de las estrategias e instrumentos internacionales relativos a la basura plástica y los microplásticos marinos, además de opciones para reforzar dichos instrumentos en este ámbito.

El mecanismo de coordinación de ámbito mundial proporcionará una plataforma que favorecerá la coherencia y el sostenimiento de las acciones de las diferentes instituciones y organismos gubernamentales existentes, y

Si con ocasión del tercer período de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente se adopta la decisión de avanzar en la opción 2:

- las medidas voluntarias propuestas deberían aplicarse lo antes posible, al tiempo que
- se toman medidas para establecer el mecanismo de coordinación de ámbito mundial, y
- se discuten las posibilidades de reforzar los instrumentos y estrategias internacionales vigentes de lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos.

hará hincapié específicamente en la mitigación los efectos negativos de los plásticos. A través de la mejora de la integración vertical y horizontal de todos los actores claves, el mecanismo podría propiciar y sostener los programas sobre mares regionales a fin de reforzar la gestión del ciclo de vida de los plásticos. De ese modo se alentaría la armonización de los compromisos voluntarios del sector industrial a nivel mundial, al tiempo que se favorecería su adaptación a las diferencias regionales. En consecuencia, la eficacia de la gestión de la basura plástica y los microplásticos marinos en los mares regionales mejoraría, gracias al aumento de la capacidad de los programas para colaborar en las fases iniciales con la industria.

2.3. OPCIÓN 3: UNA NUEVA ESTRUCTURA INTERNACIONAL CON UN ENFOQUE DE GOBERNANZA MULTINIVEL

Una nueva estructura internacional podría abordar las lagunas y los retos identificados tanto en las instituciones como en los instrumentos. Un nuevo acuerdo internacional jurídicamente vinculante podría complementar los instrumentos vigentes sin socavarlos ni duplicarlos. Pueden extraerse lecciones de los acuerdos existentes que aspiran a gestionar y financiar otras problemáticas mundiales. Teniendo en cuenta los prolongados marcos temporales requeridos para adoptar un acuerdo de tal índole y la necesidad imperiosa de poner en marcha medidas eficaces de inmediato, es conveniente adoptar un doble enfoque. Una nueva estructura internacional proporcionaría una combinación de medidas vinculantes y voluntarias, por ejemplo, metas de reducción voluntarias nacionales; normas, directrices y anexos mejorados relativos a los productos químicos de interés prioritario, los polímeros que requieren atención especial, y los productos que podrían suponer una fuente de basura plástica y microplásticos marinos; orientaciones legislativas; la mejor tecnología disponible; y las mejores prácticas ambientales.

Este doble enfoque incluiría:

1. La adopción de las medidas urgentes y voluntarias que se señalan en la opción 2, y al mismo tiempo,
2. La elaboración de un marco internacional de carácter vinculante.

En el plano institucional, ONU Medio Ambiente representa un firme candidato para cumplir esa función, siempre que la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente le confiera ese mandato. ONU Medio Ambiente goza de una trayectoria y experiencia sólidas en cuestión de basura plástica y microplásticos marinos, y ha facilitado la negociación internacional de acuerdos sobre el medio ambiente. Asimismo, alberga ya las Secretarías del Programa de Mares Regionales; la Secretaría de los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo; y la Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica⁶. La Alianza Mundial sobre la Basura Marina, auspiciada por ONU Medio Ambiente y el PAM, podría desempeñar un papel más importante mediante, por ejemplo, la creación de un organismo asesor de carácter científico.

El mandato para un enfoque de gobernanza multinivel podría cubrir, *entre otros aspectos*:

Medidas voluntarias (Fase I)	<ul style="list-style-type: none"> • Metas de reducción nacionales • Cooperación para fijar normas internacionales de autorregulación para la industria
Medidas vinculantes (Fase II)	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de control (reducción de la producción y el consumo, comercio) • Compromiso vinculante de los Estados mediante ratificación (normas mínimas) • Establecimiento por los Estados de metas de reducción nacionales • Examen y mejora de las metas nacionales de reducción determinadas por los Estados • Mantenimiento de inventarios nacionales (producción, consumo, eliminación, comercio) • Cooperación para fijar normas nacionales uniformes • Preparación de planes de etiquetado y certificación internacionales • Regulación del comercio internacional de desechos plásticos
Cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Normas de control mundiales • Normas mundiales de presentación de informes
Elementos para los Estados que necesiten recibir un trato diferencial	
Establecimiento de la base jurídica para los mecanismos siguientes:	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de información • Financiación • Responsabilidad y compensación
Procedimientos y plazos de revisión	

La relación de la nueva estructura global con los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y otros tratados ya existentes deberá clarificarse, y será preciso armonizar los objetivos para evitar el solapamiento y la duplicación de iniciativas.

Si con ocasión del tercer período de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente se adopta la decisión de avanzar en la opción 3:

- podría adoptarse la decisión de establecer un grupo de trabajo de composición abierta o un comité intergubernamental de negociación;
- a continuación, la negociación de un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante podría tardar de 3 a 4 años en completarse;
- dependiendo del compromiso político, el nuevo acuerdo podría entrar en vigor al cabo de 4 años.



Las metodologías de limpieza deben tener en cuenta la presencia de materiales peligrosos, como estos botes tóxicos que durante varios años fueron arrastrados a las playas de toda la costa este de Australia.

6 Esta función se aborda en detalle en la resolución 2/18 sobre la relación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y los acuerdos ambientales multilaterales a los que presta servicios de secretaría.

3. MARCOS JURÍDICOS VIGENTES: RESUMEN DE RESULTADOS

La evaluación examinó los siguientes instrumentos internacionales y regionales (gráficos 2 y 3):

ACUERDOS EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN

- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM);
- Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias de 1972 (Convenio de Londres) y su Protocolo de 1996 (Protocolo de Londres); y
- Anexo V del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (Convenio MARPOL).

ACUERDOS EN MATERIA DE BIODIVERSIDAD Y ESPECIES

- Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB);
- Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de Diciembre de 1982 relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios (Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces); y
- Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CEM).

ACUERDOS EN MATERIA DE PRODUCTOS QUÍMICOS Y RESIDUOS

- Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (Convenio de Estocolmo); y
- Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (Convenio de Basilea).

INSTRUMENTOS REGIONALES

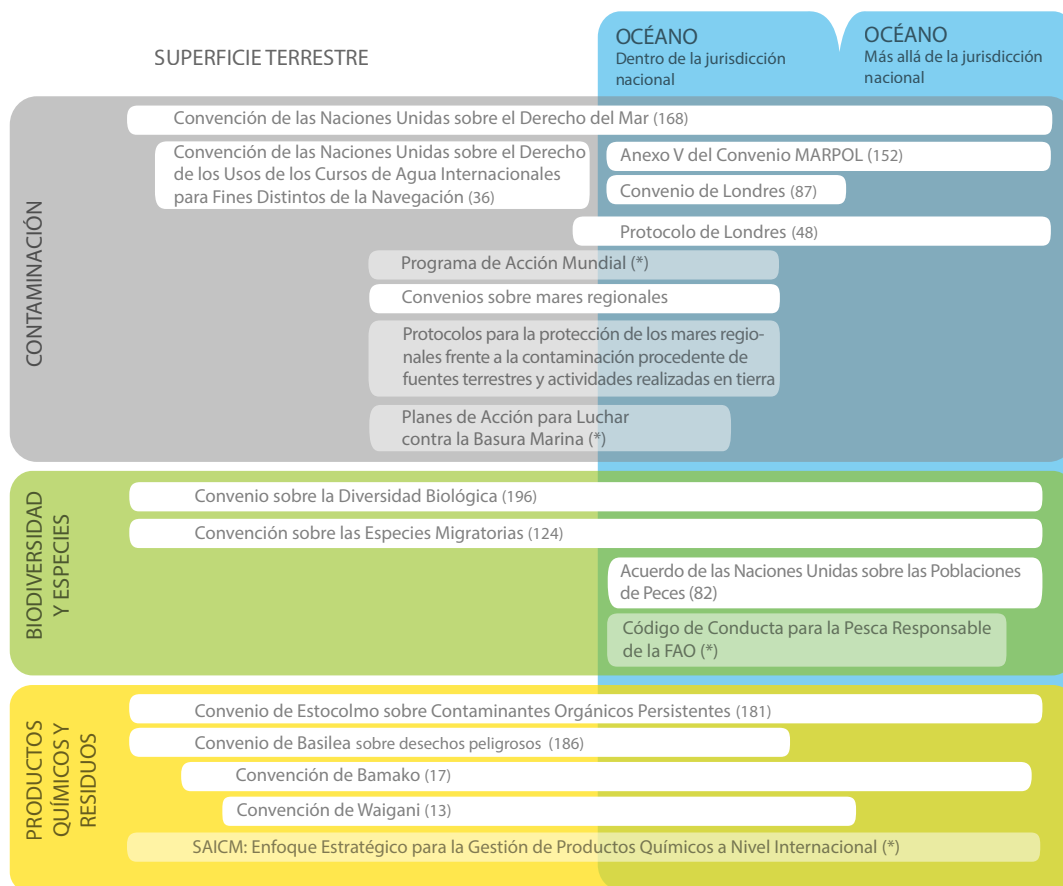
- Convenios sobre mares regionales, protocolos para la protección frente a la contaminación procedente de fuentes terrestres y actividades realizadas en tierra, y planes de acción sobre basura marina;
- Convención de Bamako relativa a la Prohibición de la Importación a África, la Fiscalización de los Movimientos Transfronterizos y la Gestión dentro de África de Desechos Peligrosos (Convención de Bamako); y
- Convención para Prohibir la Importación de Desechos Peligrosos y Radiactivos a los Países Insulares del Foro y para Controlar la Circulación y la Gestión Transfronteriza de Desechos Peligrosos dentro de la Región del Pacífico Sur (Convenio de Waigani).



Clasificar la basura marina e identificar su fuente, cuando sea posible, puede ayudar a determinar cuáles son las respuestas normativas apropiadas.

Gráfico 2: Diagrama de los instrumentos regionales e internacionales pertinentes

(* Instrumento voluntario. Las cifras entre paréntesis indican las ratificaciones o adhesiones hasta septiembre de 2017)



3.1. PRINCIPALES LAGUNAS IDENTIFICADAS

La evaluación midió la eficacia de los instrumentos mencionados a partir de dos documentos de las Naciones Unidas: 1) *metodología para examinar la aplicación coherente y eficaz de los acuerdos ambientales multilaterales a escala nacional*, y 2) *directrices para el cumplimiento y la observancia de los acuerdos ambientales multilaterales*. No obstante, de conformidad con los requisitos de la resolución (UNEP/EA.2/Res. 11), no se evaluó la implementación a escala nacional. El estudio concluyó que las principales lagunas que afectan a los marcos y estrategias de gobernanza vigentes son las siguientes:

- Las políticas internacionales apenas reconocen los posibles *riesgos para la salud humana*, especialmente los que plantean los microplásticos y los nanoplasticos.
- La aplicación del principio de precaución y de libertad de información resulta insuficiente en este contexto.
- Se da más prioridad a los *servicios de gestión de residuos sólidos y tratamiento de aguas residuales* en los planes de acción regional voluntarios que en el marco de los instrumentos vinculantes adoptados a escala regional.
- Las estrategias y plazos para la gestión de residuos sólidos varían entre los diversos planes de acción regionales.
- La OMI ha identificado recientemente *el fango cloacal y el material del dragado* como dos corrientes de desechos

regulados por el Protocolo de Londres que pueden contener plásticos. En ciertas condiciones, el Protocolo dispone el vertimiento de esos residuos en el medio marino. Se están estudiando diversas opciones de cara a reducir ese riesgo.

- El *vertimiento en el océano* está prohibido por los convenios sobre mares regionales de 10 regiones, y 3 de ellas están adoptando protocolos concretos sobre el vertimiento de residuos desde barcos, incluidos los plásticos.
- Los *microplásticos* procedentes de fuentes terrestres, además de las actividades de pesca y acuicultura⁷, no se abordan de manera adecuada en los instrumentos internacionales o regionales.
- La mayoría de los instrumentos sobre mares regionales regulan *la contaminación del sector industrial y sus emisiones* a las masas de agua mediante el deber de las partes de evitar la contaminación de fuentes puntuales. Sin embargo, no todos prevén límites o permisos de emisión que faciliten el establecimiento y el mantenimiento de normas de calidad del agua.

7 FAO, *Microplastics in fisheries and aquaculture*, Documento Técnico de Pesca y Acuicultura 615 (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017); Welden, N. A. y Cowie, P. R., «Degradation of common polymer ropes in a sublittoral marine environment» (2017) *Marine Pollution Bulletin*.

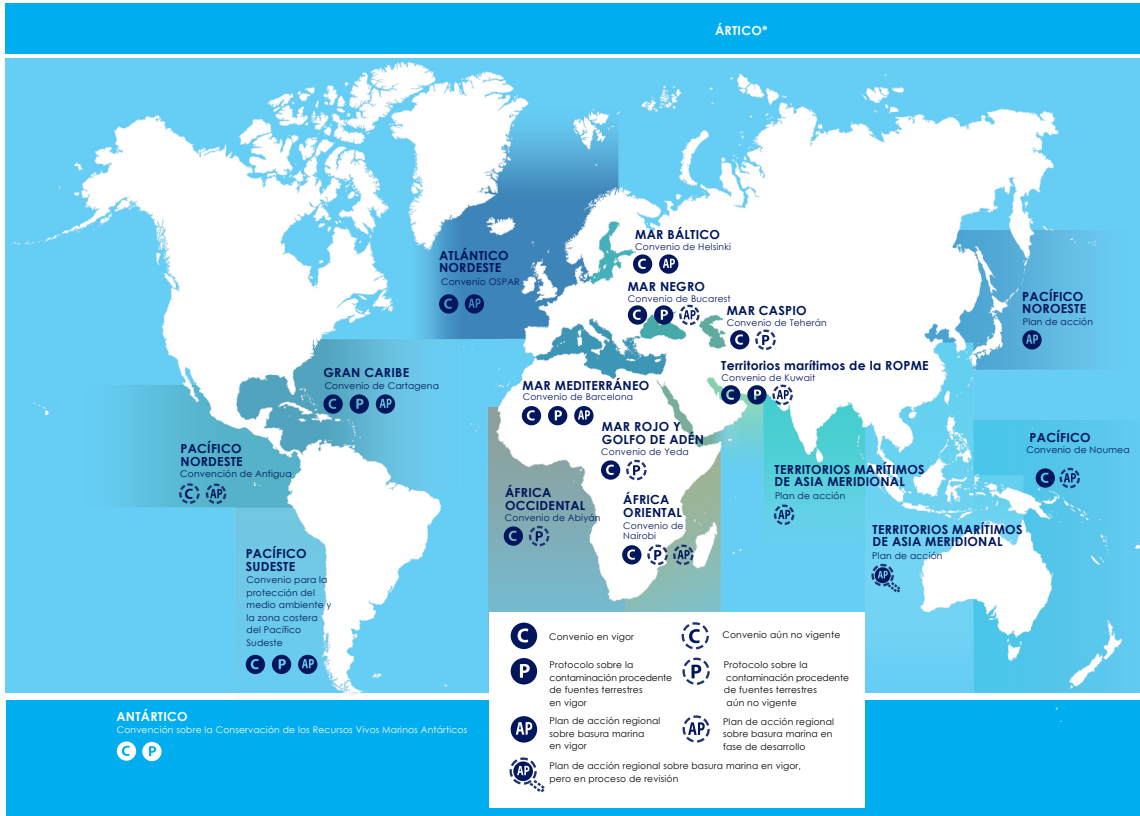
- La pérdida de microplásticos debida al *desgaste normal* durante el uso de los productos no está sujeta obligatoriamente a las normas de calidad del medio ambiente, como las normas de calidad del agua. El diseño de los productos plásticos podría incorporarse mejor a las evaluaciones del impacto ambiental (EIA), de conformidad con el principio de responsabilidad ampliada de los productores para reducir dicha pérdida.
- La *industria del plástico* reconoce el impacto que provocan sus productos en el medio marino. Las iniciativas sectoriales tienden a favorecer el establecimiento y el mantenimiento económicamente viable de mercados finales para los desechos plásticos. Esto, a su vez, impulsa los servicios de recogida y atrae la inversión del sector privado en el tratamiento al final de la vida útil. Las numerosas iniciativas industriales en curso deberían alentar la armonización de las estrategias y enfoques de gobernanza internacionales, regionales y subregionales con el deseo de la industria de trabajar para encontrar soluciones.



Los plásticos siguen descomponiéndose en fragmentos más pequeños mientras permanecen en el mar.

El Programa de Mares Regionales está integrado por dieciocho regiones. Como se indica en el gráfico 2, la adopción de instrumentos vinculantes y voluntarios no es uniforme en todas ellas. Los enfoques sobre la mitigación de la basura plástica y los microplásticos marinos también varían de unas regiones a otras.

Gráfico 3: Instrumentos regionales para la protección del medio marino⁸



⁸ Nota: la región del mar Báltico ha adoptado un anexo al Convenio de Helsinki (no un Protocolo) para gestionar las fuentes terrestres de contaminación marina.

CONCLUSIÓN

Esta evaluación examina las estrategias y enfoques de gobernanza vigentes a escala internacional, regional y subregional, y señala las iniciativas que deben ponerse en marcha en el marco de diversos instrumentos y los progresos asociados. No obstante, si bien las iniciativas proporcionarán cierto grado de progreso, es posible que en conjunto no alcancen los resultados deseados a escala internacional en cuanto a la protección del medio ambiente, la salud humana y la seguridad alimentaria. Un enfoque integral y a largo plazo empezará por reforzar las iniciativas actuales y se centrará en cada uno de los aspectos del ciclo de vida de los plásticos. Las medidas voluntarias pueden constituir una base sólida con vistas al establecimiento de una nueva estructura internacional que combine medidas voluntarias, de autorregulación y vinculantes. La Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente podría considerar las posibles opciones en materia de políticas presentadas en este estudio de cara a acelerar las iniciativas mundiales que abordan la cuestión de la basura marina. El derecho a un medio ambiente saludable para las generaciones actuales y futuras exige un cambio de orientación de las políticas, sobre todo si se pretende poner freno al flujo actual de basura plástica y microplásticos que se vierten al medio ambiente.



El enmarañamiento, la ingestión y la destrucción del hábitat natural son algunos de los impactos que causa la basura marina, tanto en la costa como en el mar.



Las numerosas fuentes de basura marina requieren una respuesta normativa integral y la cooperación con varios sectores de la industria.

ANEXO I

Instrumentos internacionales, su aplicación a la cuestión de la basura plástica marina y opciones para reforzarlos

Instrumentos	Forma abreviada	Ámbito	Vinculante/voluntario	Medidas de aplicación	Anexos relativos a los plásticos o los aparejos de pesca	Mecanismo de cumplimiento*	Lagunas a la hora de abordar la contaminación del medio marino debida al plástico	Opciones para abordar la cuestión de la basura plástica y los microplásticos marinos
Instrumentos en materia de contaminación								
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	CNUDM	Protección del medio marino frente a todas las fuentes de contaminación	Instrumento internacional jurídicamente vinculante	Varias, en referencia a las reglas y normas internacionales		Sí	No aborda específicamente la cuestión de la basura plástica y los microplásticos marinos.	Reforzar la aplicación de las disposiciones pertinentes de la CNUDM.
Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques	Convenio MARPOL	Aborda la cuestión de la contaminación marina causada por los buques	Instrumento internacional jurídicamente vinculante	Se prohíben todas las descargas de residuos excepto las enumeradas	Anexo V: Reglas para prevenir la contaminación ocasionada por las basuras de los buques (incluye todos los plásticos y aparejos de pesca)	No	La obligación de llevar a bordo un plan de gestión de basuras se aplica únicamente a los barcos de 100 toneladas de arqueo bruto o más y a los buques que estén autorizados a transportar 15 personas o más. Igualmente, la obligación de llevar un libro de registro de basuras solo se aplica a los buques de 400 toneladas de arqueo bruto o más y todo buque autorizado a transportar 15 personas o más.	Incluir a los barcos de menos de 100 toneladas de arqueo bruto (la mayoría de los barcos de pesca) que no están obligados a llevar planes de gestión de basuras ni libros de registro de basuras o a conservar certificados de depósito de desechos en los puertos.
Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias (1972)	Convenio de Londres	Vertimiento intencionado en el mar de materiales de desecho procedentes de fuentes oceánicas	Instrumento internacional jurídicamente vinculante	Lista de contaminantes prohibidos y de aquellos cuyo vertimiento requiere un permiso	Anexo de contaminantes prohibidos Anexo donde se enumeran los contaminantes cuyo vertimiento requiere un permiso	No	Limitado al vertimiento intencionado en el mar de plásticos procedentes de fuentes oceánicas.	Alentar la ratificación del Protocolo de Londres como instrumento preferido (tal como acordaron las Partes en el Convenio y el Protocolo de Londres, el Convenio no admitirá enmiendas).
Protocolo para la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias (1996)	Protocolo de Londres	Vertimiento intencionado en el mar de materiales de desecho procedentes de fuentes oceánicas	Instrumento internacional jurídicamente vinculante	El vertimiento de todo tipo de desechos está prohibido, excepto cuando una evaluación previa satisfaga unas condiciones concretas	Anexo de residuos permitidos en ciertas condiciones	Sí	Limitado al vertimiento intencionado en el mar de plásticos procedentes de fuentes oceánicas.	Mejorar los niveles de ratificación. Abordar las trayectorias identificadas por la OMI respecto al material de dragado y el fango cloacal.

<p>Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación</p>	<p>Conservación de los cursos de agua comunes, tanto de superficie como de aguas subterráneas</p>	<p>Instrumento internacional jurídicamente vinculante</p>	<p>Medidas y métodos establecidos de común acuerdo: objetivos conjuntos de calidad del agua</p>	<p>No</p>	<p>No aborda específicamente la cuestión de la basura plástica o los microplásticos marinos.</p>	<p>Los Estados deben establecer normas relativas a la calidad del agua, pero no tienen la obligación de intercambiar tales datos a menos que se les requiera. Establecer el deber de controlar y difundir los resultados, especialmente para los macroplásticos y los microplásticos.</p>
Instrumentos en materia de biodiversidad y especies						
<p>Convenio sobre la Diversidad Biológica</p>	<p>CDB</p>	<p>Instrumento internacional jurídicamente vinculante</p>	<p>Directrices voluntarias</p>	<p>No</p>	<p>La COP XIII/10 no es jurídicamente vinculante.</p>	<p>Ampliar su campo de aplicación para incluir los impactos de los microplásticos en la biodiversidad.</p>
<p>Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de Diciembre de 1982 relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios</p>	<p>Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces</p>	<p>Instrumento internacional jurídicamente vinculante</p>	<p>Medidas de conservación, enfoque ecosistémico</p>	<p>No</p>	<p>Limitado a los aparejos de pesca. Su aplicación se limita a la conservación y gestión de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias que se hallan fuera de las zonas bajo jurisdicción nacional, con excepción de lo dispuesto en el artículo 3.</p>	<p>Ampliar el concepto de «atrapado por aparejos de pesca perdidos o abandonados» para incluir todos los impactos causados por aparejos de pesca abandonados, perdidos o descartados (APAPD). Establecer para todos los órganos regionales de pesca el deber de marcar los aparejos de pesca.</p>
<p>Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres</p>	<p>CEM</p>	<p>Instrumento internacional jurídicamente vinculante</p>	<p>Plan Estratégico</p>	<p>No</p>	<p>Se limita a dos especies.</p>	<p>Ampliar las directrices a fin de reducir los riesgos para todas las especies migratorias. Establecer la obligatoriedad de los «Estados del área de distribución» de prevenir los daños por basura plástica y microplásticos marinos.</p>
Instrumentos en materia de productos químicos y residuos						
<p>Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes</p>	<p>Convenio de Estocolmo</p>	<p>Instrumento internacional jurídicamente vinculante</p>	<p>Plan de ejecución</p>	<p>Sí (no ha entrado en vigor)</p>	<p>Anexo A Anexo B</p>	<p>Listados adicionales de aditivos químicos de interés utilizados en la fabricación de productos plásticos.</p>

Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación	Convenio de Basilea	Residuos peligrosos y de otro tipo (los plásticos se incluyen en la segunda categoría)	Instrumento internacional jurídicamente vinculante	Medidas de gestión de residuos		Sí	Los plásticos no se incluyen en la categoría de «residuos peligrosos». Se han adoptado medidas para fomentar la gestión ecológicamente racional de los desechos plásticos como basura doméstica, pero se trata solo de directrices.	Elaborar listas de plásticos que contienen resinas o aditivos de interés y requieren métodos de eliminación o reciclaje apropiados, como los que contienen PCB y decaBDE (ambos listados en el Convenio de Estocolmo) y los disruptores endocrinos. Fomentar el uso de las mejores prácticas de gestión para el diseño, la producción y el transporte de plásticos a fin de reducir la generación de residuos plásticos.
Estrategias mundiales e instrumentos no vinculantes								
Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	Agenda 2030	Amplio alcance, incluida la gestión de la contaminación	No vinculante				No vinculante	Aplicación de un conjunto más amplio de Objetivos de Desarrollo Sostenible, no solo del ODS 14.1.
Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO	Código de conducta	Aparejos de pesca	No vinculante			No	No vinculante	Alentar a los órganos regionales de pesca a establecer normas para el mercado de los aparejos de pesca, no solo de ámbito nacional.
Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra	PAM	Toda la contaminación de origen terrestre	Mecanismo intergubernamental no vinculante			No	No se especifican metas de prevención, reducción o eliminación de la basura plástica o los microplásticos marinos.	Reforzar la capacidad de coordinación del PAM en relación con las actividades realizadas tanto en tierra como en el mar, e implicar a la industria para desarrollar mecanismos de autorregulación.
Plan de Acción Mundial adoptado por el Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional	SAICM	Todos los productos químicos	No vinculante				Amplio alcance, y no aborda específicamente la cuestión de la basura plástica o los microplásticos marinos.	Aplicación más generalizada a los aditivos utilizados a lo largo del ciclo de vida de los plásticos.
Estrategia de Honolulu: Un Marco Global para la Prevención y la Gestión de la Basura Marina	Estrategia de Honolulu	Todas las fuentes terrestres y oceánicas de emisión de basura marina	Estrategia			No	No se establecen metas específicas de prevención, reducción o eliminación de la basura plástica o los microplásticos marinos.	Revisar para incluir metas y cronologías.

* Se refiere únicamente a mecanismos formales de cumplimiento.

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

United Nations Avenue, Gigiri
PO Box 30552, 00100 Nairobi, Kenya
Tel.: +254 20 7621234
publications@unenvironment.org
www.unenvironment.org/es