



**NACIONES
UNIDAS**

UNEP/SPP-CWP/OEWG.1/4



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

Distr. general
8 de noviembre de 2022

Español
Original: inglés

**Grupo de Trabajo especial de composición abierta relativo
a la creación de un grupo científico-normativo para seguir
contribuyendo a la gestión racional de los productos químicos
y los desechos y evitar la contaminación**

Primera reunión

Nairobi, 6 de octubre de 2022 y Bangkok, 30 de enero a 3 de febrero de 2023*

Tema 6 del programa**

**Preparación de propuestas para la creación de un grupo
científico-normativo**

**Alcance del grupo científico-normativo para seguir contribuyendo
a la gestión racional de los productos químicos y los desechos
y evitar la contaminación: consideraciones en aras de
acciones futuras**

Nota de la Secretaría

I. Introducción

1. En la continuación de su quinto período de sesiones, celebrada en Nairobi del 28 de febrero al 2 de marzo de 2022, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente decidió, en su resolución 5/8, que debía establecerse un grupo científico-normativo para seguir contribuyendo a la gestión racional de los productos químicos y los desechos y evitar la contaminación, y que los pormenores de su mandato se especificarían más adelante de acuerdo con las disposiciones de los párrafos 4 y 5 de la resolución. La Asamblea sobre el Medio Ambiente consideró que el grupo debía ser “un órgano intergubernamental independiente con un programa de trabajo aprobado por sus Gobiernos miembros para proporcionar pruebas científicas pertinentes para la formulación de políticas sin ser prescriptivo en materia de políticas”.

2. En virtud de la misma resolución, la Asamblea sobre el Medio Ambiente decidió también convocar, en función de la disponibilidad de recursos, un grupo de trabajo especial de composición abierta que comenzase a trabajar en 2022, con la ambición de completar su labor a finales de 2024. La Asamblea solicitó a la Directora Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que proporcionase una secretaría al grupo de trabajo especial de composición abierta y preparase los informes analíticos y resumidos necesarios para su labor. Además, en el párrafo 5 de la resolución, la Asamblea sobre el Medio Ambiente decidió que el grupo de trabajo

* La primera reunión del Grupo de Trabajo especial de composición abierta relativo a la creación de un grupo científico-normativo para seguir contribuyendo a la gestión racional de los productos químicos y los desechos y evitar la contaminación consta de dos partes. La 1ª parte se celebró en Nairobi el 6 de octubre de 2022, mientras que la 2ª, es decir, la continuación de la primera reunión, se celebrará de manera presencial en Bangkok del 30 de enero al 3 de febrero de 2023.

** UNEP/SPP-CWP/OEWG.1(I)/1.

especial de composición abierta preparase propuestas para que el grupo científico-normativo examinase una serie de cuestiones, incluida la relativa a su alcance.

3. El presente documento tiene por objeto servir de apoyo a los debates del Grupo de Trabajo especial de composición abierta sobre el alcance del grupo científico-normativo. Constituye un resumen de la información de antecedentes pertinente y presenta enfoques que el Grupo de Trabajo especial de composición abierta tal vez deseará tener en cuenta como fundamento para sus deliberaciones. A la hora de determinar esos enfoques, la Secretaría se basó en los elementos establecidos en la resolución 5/8, así como en un examen de las interfaces científico-normativas existentes pertinentes, en particular el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), el Panel Internacional de Recursos del PNUMA y el proceso *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial* del PNUMA, así como de las actividades de los miembros del Programa Interinstitucional para la Gestión Racional de los Productos Químicos (IOMC). También tuvo en cuenta las intervenciones realizadas en la 1ª parte de la primera reunión del Grupo de Trabajo especial de composición abierta, celebrada el 6 de octubre de 2022, y la información compartida durante la serie de seminarios web¹ organizados por la Secretaría.

4. En la sección II del documento se describe un enfoque integrador de los productos químicos, los desechos y la contaminación como base para establecer el alcance del grupo. Un enfoque de ese tipo podría permitir la adopción de perspectivas en el contexto de las cadenas globales de valor, incluidas las cadenas de valor sectoriales y de los productos químicos, en el examen de las cuestiones. En la sección III se exponen los pasos concretos que el Grupo de Trabajo especial de composición abierta tal vez deseará seguir para aplicar el enfoque integrador propuesto en la sección II. Por último, en la sección IV se presenta una propuesta de acciones futuras. Además, a fin de seguir apoyando el debate, la Secretaría ha formulado un grupo de consideraciones, recogidas en el anexo del presente documento, para estimular la reflexión sobre las interrelaciones y diferencias entre la gestión de los productos químicos y los desechos y la prevención de la contaminación.

II. Un enfoque integrador para determinar el alcance

5. **Adoptar un enfoque no integrador para establecer el alcance plantearía problemas.** Del título de la resolución 5/8 de la Asamblea de Medio Ambiente, “Grupo científico-normativo para seguir contribuyendo a la gestión racional de los productos químicos y los desechos y evitar la contaminación”, podría deducirse que el grupo debería tener tres alcances diferenciados:

- a) Un alcance relacionado con los productos químicos;
- b) Un alcance relacionado con los desechos;
- c) Un alcance relacionado con la contaminación.

6. Sin embargo, un planteamiento de este tipo podría suponer un desafío logístico y conducir de hecho a la creación de hasta tres subgrupos paralelos sobre los productos químicos, los desechos y la contaminación, cada uno de ellos con un amplio alcance y dispar en cuanto a enfoque y propósito. Además, un enfoque no integrador no tiene en cuenta, por ejemplo, que en la práctica la gestión racional de los productos químicos suele estar interconectada con la gestión racional de los desechos y la prevención de la contaminación, ya que los productos de diversos sectores que contienen productos químicos se fabrican, utilizan y, por último, gestionan al final de su vida útil.

7. **Adoptar un enfoque integrador para establecer el alcance puede resultar más eficaz.** El texto de la resolución 5/8 parece apuntar a un enfoque más integrador² de la gestión racional de los productos químicos y los desechos y la prevención de la contaminación y, por consiguiente, promover un enfoque integrador para el establecimiento del alcance del grupo. Cabe destacar que, en el preámbulo de la resolución, la Asamblea sobre el Medio Ambiente reconoció que “la mejora de la disponibilidad de la información y las evaluaciones científicas puede abordar los problemas en materia de capacidad, permitir una acción más eficaz y eficiente para minimizar y prevenir las repercusiones negativas de la gestión no racional de los productos químicos y los desechos, y evitar la contaminación para mejorar el bienestar humano y contribuir a la prosperidad de todos”. Este texto apunta a una

¹ <https://www.unep.org/events/conference/oewg1-science-policy-panel-contribute-further-sound-management-chemicals-and>.

² Un enfoque integrador combina aspectos pertinentes de distintas escuelas de pensamiento de forma sinérgica y complementaria con vistas a aportar soluciones inclusivas e interdisciplinarias a los problemas que se están tratando.

interpretación del alcance que, como punto de partida, reconoce las interconexiones entre los tres ámbitos.

8. **Adoptar un enfoque integrador para el establecimiento del alcance estaría en consonancia con otras iniciativas mundiales pertinentes.** También se ajustaría a la meta 12.4 (gestión responsable de los productos químicos y los desechos) del Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 (garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles) en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En concreto, la meta 12.4 consiste en “de aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente”. La meta 12.4 también se hace eco del objetivo central de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2002 en Johannesburgo, que condujo a la creación del Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM) y se refleja en el objetivo general de este, a saber, “el logro de la gestión racional de los productos químicos durante todo su ciclo de vida, de manera que para el año 2020 los productos químicos se produzcan y utilicen de manera que se reduzcan al mínimo sus efectos adversos importantes en el medio ambiente y la salud humana”³.

9. **Un enfoque integrador del alcance podría propiciar un enfoque de la cadena global de valor.** Establecer un alcance integrador por naturaleza para el nuevo grupo contribuiría a que se tuviesen en cuenta los tres elementos recogidos en el título de la resolución y también podría hacer posible que se tomase en consideración la cadena global de valor como medio para precisar aún más el alcance. Un alcance de este tipo permitiría, por ejemplo, que el grupo abordase aspectos de los desechos y la contaminación derivados de los productos químicos utilizados o liberados a lo largo de la cadena global de valor. (Véase en el anexo I, figura 2, una ilustración esquemática de las diversas cuestiones que abarcan la gestión de los productos químicos, la gestión de los desechos y la prevención de la contaminación, individual y como un todo). Según el informe *Perspectivas de los productos químicos a nivel mundial II: de las herencias a las soluciones innovadoras: aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, “el concepto de cadena global de valor hace referencia al sistema más amplio de incremento del valor añadido de un artículo (por ejemplo, mediante la producción, la comercialización y el servicio posventa y la supervisión de los productos)”⁴. El concepto de cadena global de valor considera la cadena de suministro de un producto químico como punto de partida. Ese producto químico puede ser uno de los varios que alimentan la cadena de suministro de un determinado sector o producto. Después, el ciclo de vida del producto resultante se extiende, a medida que este se utiliza o consume, hasta la fase del final de la vida útil en la cadena de valor, tras lo cual el producto entra en un flujo de manipulación de desechos o, si no se gestiona bien, puede contribuir a problemas de contaminación. Cabe señalar que, al igual que hay muchos insumos en la cadena de suministro de un sector o producto, la cadena de suministro de un producto químico puede alimentar innumerables cadenas de suministro de sectores o productos. Así pues, la cadena global de valor está formada por un entramado de cadenas de valor sectoriales y de productos químicos que se cruzan y alimentan entre sí de forma compleja. Contemplar el alcance bajo este prisma permite tener en cuenta las interacciones integradas entre las múltiples cadenas de valor sectoriales y de los productos químicos que alimentan la fabricación de productos y constituye una vía para examinar los desechos y la contaminación que se derivan de su producción, consumo y eliminación. Al considerar los desechos y la contaminación resultantes de la cadena global de valor, es fundamental recordar que la gestión no racional de los productos químicos y los desechos, así como las liberaciones a la atmósfera, el agua y el suelo, pueden producirse a lo largo de sus respectivas cadenas de valor, con repercusiones potencialmente de gran alcance para la salud humana y el medio ambiente⁵.

10. **Un enfoque integrador del alcance podría proporcionar puntos de entrada a una serie de etapas de la cadena de valor.** Es posible que, por medio de sus funciones acordadas, el nuevo grupo científico-normativo pueda ayudar a determinar puntos de entrada clave a lo largo de la cadena de valor a fin de promover la gestión racional de los productos químicos y los desechos y la prevención de la contaminación, con vistas a evaluar y gestionar de manera fructífera los riesgos para la salud

³ <https://www.saicm.org/About/Overview/tabid/5522/language/es-CO/Default.aspx>. Véase también PNUMA, *Perspectivas de los productos químicos a nivel mundial II: de las herencias a las soluciones innovadoras: aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (2019), en particular la introducción, capítulo 2, sobre “Hitos en la gestión internacional de los productos químicos y los desechos”, y la parte II, capítulo 1, relativa a “Acuerdos y marcos internacionales sobre los productos químicos y los desechos”.

⁴ *Ibid.*, figura 4.4.

⁵ *Ibid.*, figura 5.1.

humana y el medio ambiente, especialmente en los países en desarrollo. Además, a medida que el entramado de cadenas de valor sectoriales y de los productos químicos se hace cada vez más complejo e interconectado, pueden darse, por ejemplo, muchas otras etapas de interacciones integradas a lo largo de las respectivas cadenas de valor que alimentan la fabricación de productos que también se abordarían mediante un enfoque integrador del alcance. Por ejemplo, las materias primas, las sustancias químicas, los productos y los desechos se extraen, transportan, transforman en productos y utilizan habitualmente en varias regiones geográficas en múltiples etapas de sus respectivas cadenas de valor. Ello plantea dificultades a los países, en particular a los países en desarrollo, que participan en estos procesos pero no tienen capacidad para abordar la gestión no racional de los productos químicos, los desechos y la contaminación resultantes.

11. **Algunas cuestiones pueden no estar cubiertas por un enfoque integrador global/sectorial de la cadena de valor.** También hay que señalar que establecer el alcance bajo el prisma de las cadenas de valor sectoriales y de los productos químicos puede llevar a la exclusión de determinados aspectos de los desechos y la contaminación que no se plantean en el contexto de ese modelo. Por lo tanto, el grupo tal vez deseará examinar si los ámbitos que solo están conectados tangencialmente con la cadena global de valor, como los desperdicios de alimentos, las aguas residuales humanas, los contaminantes biológicos y la contaminación lumínica y acústica, también deberían incluirse en su alcance.

12. **Un enfoque integrador del alcance también permitiría tener en cuenta las repercusiones socioeconómicas y de otro tipo de los productos químicos, los desechos y la contaminación.** Establecer el alcance del grupo utilizando un enfoque integrador y bajo el prisma de la cadena global de valor también posibilita examinar las repercusiones socioeconómicas de la gestión racional de los productos químicos y los desechos y la prevención de la contaminación. Habida cuenta de que las cadenas de valor sectoriales y de los productos químicos se extienden cada vez más por todo el planeta, también existen muchas diferencias en lo tocante a las poblaciones y zonas geográficas más expuestas al riesgo de una gestión no racional de los productos químicos, los desechos y la contaminación. Estos riesgos pueden consistir en efectos adversos en la salud, menor acceso a empleo satisfactorio y repercusiones ecológicas.

13. **Un enfoque integrador de la cadena de valor puede ocasionar solapamientos con órganos existentes y su labor.** El recurso a un enfoque integrador que tenga en cuenta el entramado de cadenas de valor sectoriales y de los productos químicos puede dar lugar a la inclusión de esferas temáticas que requieran un examen más profundo para evitar solapamientos y fomentar la colaboración con otros órganos pertinentes. Por ejemplo, puede haber oportunidades para coordinarse con el IPCC a la hora de decidir si se debe abordar la intensidad energética del proceso de fabricación de un producto o las emisiones derivadas del transporte a lo largo de la cadena de valor. Del mismo modo, puede haber oportunidades para coordinarse con la IPBES o el Panel Internacional de Recursos a la hora de examinar los efectos en los ecosistemas de la extracción de las materias primas que alimentan una cadena de suministro de productos químicos o de evaluar el impacto de las liberaciones a la atmósfera, el agua y el suelo a lo largo de una cadena de valor.

14. A la luz del análisis anterior y con vistas a facilitar sus debates sobre el alcance, el Grupo de Trabajo especial de composición abierta tal vez deseará considerar la posibilidad de llegar a un entendimiento común sobre el uso de un enfoque integrador para enmarcar el debate relativo al establecimiento del alcance del grupo científico-normativo y sobre la conveniencia de examinar también el alcance bajo el prisma de las cadenas de valor sectoriales y de los productos químicos.

III. Medidas que se proponen para establecer el alcance del grupo

15. **Se proponen cuatro pasos fundamentales para establecer el alcance del grupo.** En la presente sección se exponen cuatro pasos fundamentales que el Grupo de Trabajo especial de composición abierta tal vez deseará considerar y que podrían facilitar un enfoque integrador para el establecimiento del alcance según lo descrito anteriormente. Los pasos no se excluyen mutuamente y es mejor analizarlos como un conjunto. Los pasos propuestos para el Grupo de Trabajo especial de composición abierta son los siguientes:

- a) Acordar el objetivo del grupo científico-normativo de modo que refleje un enfoque integrador del alcance;
- b) Iniciar la elaboración de un marco conceptual que oriente la labor del grupo;
- c) Sopesar si incluir o excluir de forma explícita determinadas dimensiones;

d) Determinar los acuerdos ambientales multilaterales o las entidades pertinentes a los que el grupo prestaría un apoyo más directo en función de su alcance.

A. Fijar el objetivo del grupo

16. **Se podría utilizar un objetivo para definir el alcance.** Un enfoque común para establecer el alcance de un órgano científico-normativo consiste en definir su objetivo fundamental. A la hora de debatir el establecimiento del alcance en estos términos, la especificidad y la flexibilidad son dos factores clave que deben tenerse en cuenta.

17. **Un alcance basado en objetivos aporta especificidad.** La ventaja de fijar un objetivo específico es que proporciona un nivel de especificidad en lo que respecta a cualquier característica del órgano que se acuerde posteriormente. Un objetivo específico definiría el alcance, lo que a su vez aportaría más claridad sobre el alcance y espacio operativo del nuevo grupo.

18. **Sin embargo, la especificidad puede limitar la flexibilidad.** Ello puede ser especialmente pertinente en el contexto de un grupo científico-normativo que no está sujeto a plazos y del que se espera que examine los productos químicos, los desechos y la contaminación en el marco de cuestiones emergentes que no estaban previstas cuando se acordó un alcance. Por ejemplo, en el ámbito temático de los productos químicos, los desechos y la contaminación, las cuestiones relativas a la gestión racional de los nanomateriales pueden no haberse planteado hace una década.

19. **Otros órganos han examinado anteriormente el equilibrio entre especificidad y flexibilidad.** Los órganos científico-normativos existentes han equilibrado la necesidad de especificidad y flexibilidad adoptando un alcance flexible a través de un objetivo amplio, que se complementa con especificidad mediante la aprobación periódica de un programa de trabajo plurianual. Esos programas de trabajo constituyen un marco específico de subobjetivos y esferas de interés que orientan las actividades de los órganos según lo acordado por sus órganos rectores, al tiempo que brindan flexibilidad para reevaluar y ajustar periódicamente las prioridades, y permiten la inclusión oportuna de las cuestiones emergentes a medida que surgen, sin necesidad de renegociar su alcance. Lograr un equilibrio entre especificidad y flexibilidad es una forma de garantizar un carácter evolutivo, que es el sello distintivo de una interfaz científico-normativa eficaz⁶.

20. El IPCC, la IPBES y el Panel Internacional de Recursos son valiosos ejemplos. Los tres órganos han establecido objetivos o principios que orientan sus respectivos programas de trabajo, teniendo en cuenta sus funciones previstas y las lagunas y necesidades de sus respectivos entornos y labor en materia científico-normativa. En el documento UNEP/SPP-CWP/OEWG.1/INF/5 se ofrece un análisis comparativo detallado de las estructuras de evaluación existentes, incluidos el IPCC, la IPBES y el Panel Internacional de Recursos.

21. **El IPCC aporta especificidad y flexibilidad a través de su objetivo y sus principios rectores.** Actúa con el objetivo general de “proporcionar a los gobiernos de todos los niveles información científica que puedan utilizar para formular políticas climáticas”. Este objetivo se formula también por conducto de los principios que rigen su labor⁷, que describen la función del grupo como la de “evaluar de forma exhaustiva, objetiva, abierta y transparente la información científica, técnica y socioeconómica pertinente para comprender la base científica del riesgo de cambio climático causado por actividades humanas, sus posibles repercusiones y las opciones de adaptación y mitigación”. El IPCC organiza su labor en ciclos de evaluación. Al principio de cada ciclo, el grupo decide los temas de los informes especiales que se prepararán además del resultado de la evaluación global exhaustiva de cada ciclo de evaluación. La evaluación global exhaustiva, organizada en torno a los tres grupos de trabajo del grupo científico-normativo, proporciona especificidad en cuanto a lo que producirá cada ciclo de evaluación, mientras que la flexibilidad de los informes especiales permite que también se lleven a cabo tareas más urgentes o transversales.

22. **La IPBES constituye otro ejemplo de equilibrio entre especificidad y flexibilidad.** El objetivo general de la IPBES es “fortalecer la interfaz científico-normativa respecto de la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos en aras de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, el bienestar humano a largo plazo y el desarrollo sostenible”. El primer programa de trabajo de la IPBES estaba limitado en el tiempo (de 2014 a 2018), pero en 2019 la Plataforma aprobó un programa de trabajo renovable hasta 2030 que inicialmente se centraba en tres temas e incluía seis

⁶ Véase S. Sarkki y otros, *Adding 'iterativity' to the credibility, relevance, legitimacy: a novel scheme to highlight dynamic aspects of science-policy interfaces*, Environmental Science and Policy, vol. 54 (dic. 2015).

⁷ <https://www.ipcc.ch/documentation/procedures/>.

objetivos, y constituía así un marco específico para orientar la labor en curso de la Plataforma⁸. El programa de trabajo renovable se complementa con un procedimiento para recibir y ordenar por prioridad las solicitudes presentadas a la Plataforma⁹, que establece un proceso para que los Gobiernos y los órganos rectores de los acuerdos ambientales multilaterales presenten solicitudes “sobre cuestiones científicas y técnicas que requieran la atención y la acción de la plataforma” al menos seis meses antes de la celebración de cada período de sesiones del Plenario de la IPBES (es decir, su órgano rector). Este procedimiento permite, por tanto, la flexibilidad de someter cuestiones a la atención del Plenario sin tener que esperar la ocasión en que esté previsto examinar y ajustar el programa de trabajo.

23. **El Panel Internacional de Recursos logra sus objetivos a través de unos principios rectores y un objetivo general claramente definido.** Su objetivo, establecido en las políticas y procedimientos por los que se rige el grupo¹⁰, es “contribuir a una mejor comprensión del desarrollo sostenible desde la perspectiva de los recursos naturales, proporcionando opciones normativas con fundamento científico sobre cómo desvincular el crecimiento económico de la degradación ambiental a la vez que se mejora el bienestar humano”. La declaración del objetivo define además cómo se logrará este y proporciona un conjunto de principios que orientan la labor del grupo. Cada cuatro años, la Secretaría del Panel Internacional de Recursos la lleva a cabo y dirige un ejercicio de planificación estratégica destinado a elaborar el programa de trabajo de la Plataforma. El programa de trabajo actual corresponde al período 2022-2025 y señala cuatro esferas prioritarias de alto impacto, incluida una sobre “tendencias actuales y perspectivas futuras del uso de los recursos mundiales y la Gestión Sostenible de los Recursos”, que contempla una línea de trabajo sobre el informe *Global Resources Outlook 2023*. En el plan estratégico se establecen mandatos específicos para los flujos de trabajo confirmados de cada esfera prioritaria de alto impacto y se planifica el lanzamiento de los productos aprobados a lo largo del proceso de cuatro años.

24. Sobre la base de la información facilitada anteriormente, el Grupo de Trabajo especial de composición abierta tal vez deseará lograr un entendimiento común del objetivo general del grupo, que puede reflejar el enfoque integrador del alcance descrito en la sección II. Como punto de partida para el debate, **el Grupo de Trabajo especial de composición abierta tal vez deseará examinar el siguiente proyecto de objetivo general:**

El grupo científico-normativo para la gestión racional de los productos químicos y los desechos y la prevención de la contaminación aportará pruebas científicas pertinentes para la formulación de políticas, mediante la evaluación de las cadenas de valor pertinentes, valorando las fuentes potenciales de desechos y contaminación y los efectos conexos a escala mundial y regional.

B. Iniciar la formulación de un marco conceptual

25. **Un marco conceptual podría orientar la labor del grupo.** Un marco conceptual puede ser un medio poderoso y eficaz de desarrollar, comprender y comunicar, de manera integradora, no solo el alcance del grupo, sino también sus objetivos (y las prioridades conexas). Sobre la base de las experiencias positivas de varios órganos científico-normativos, el Grupo de Trabajo especial de composición abierta puede considerar útil la formulación de un marco conceptual como medio para orientar la labor del grupo científico-normativo y proporcionar una representación más exhaustiva de su alcance, objetivo(s) y funciones. Por ejemplo, el Plenario de la IPBES aprobó un marco conceptual en su segunda reunión. Del mismo modo, en 2016, la Interfaz Ciencia-Política establecida por las Partes en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, publicó un marco conceptual relativo a la neutralización de la degradación de las tierras, en consonancia con la atención prestada a este concepto a la hora de fijar los objetivos de la Convención¹¹. Cabe destacar que, en ambos casos, el marco conceptual se elaboró mediante un proceso dirigido por expertos (y, en el caso de la IPBES, fue aprobado por su Plenario). Además, se completó después de la creación del órgano científico-normativo y, sin embargo, ayudó a orientar la producción de sus evaluaciones y comunicar su alcance de forma continua.

⁸ En <https://ipbes.net/work-programme> se puede consultar una presentación detallada del programa de trabajo renovable.

⁹ <https://ipbes.net/document-library-catalogue/procedure-receiving-and-prioritizing-requests-put-platform>.

¹⁰ https://www.resourcepanel.org/sites/default/files/documents/document/media/policies_and_procedures_of_the_irp.pdf.

¹¹ “Una tierra equilibrada”, el informe político-científico de 2016 que presenta este marco conceptual, está disponible en español, inglés y francés en <https://www.unccd.int/resources/brief/land-balance>. El informe incluye un detallado “modelo lógico” que ayuda a visualizar y comprender cuanto abarca el marco.

26. **El Grupo de Trabajo especial de composición abierta tal vez deseará solicitar a la Secretaría que elabore un proyecto de marco conceptual y un conjunto de criterios para el establecimiento de prioridades**, con miras a facilitar la flexibilidad y la especificidad en el programa de trabajo del grupo científico-normativo, a efectos de su examen por el Grupo de Trabajo especial de composición abierta en su segunda reunión. Una vez creado el grupo, el proyecto de marco conceptual podría presentarse a su órgano rector para su aprobación.

C. **Abordar de forma explícita las dimensiones que deben incluirse o excluirse**

27. **Debe sopesarse la adopción de un enfoque del alcance o bien inclusivo, o exclusivo.** Como se indica en la sección II del presente documento, establecer el alcance bajo el prisma de la cadena global de valor puede excluir determinados aspectos de los desechos y la contaminación que no surgen directamente de las cadenas de valor sectoriales y de los productos químicos pertinentes. En consecuencia, el Grupo de Trabajo especial de composición abierta tal vez deseará debatir si elabora listas abiertas o cerradas en las que se especifiquen los temas que deben incluirse o excluirse de forma explícita del alcance del grupo científico-normativo. Cada enfoque tiene sus ventajas e inconvenientes. Con un enfoque de lista abierta¹², el alcance se especifica en términos generales, pero los ámbitos excluidos se enumeran de manera explícita; por consiguiente, si una cuestión no consta explícitamente como excluida, se considera que queda comprendida en el alcance del instrumento/institución que se está creando. En cambio, en un enfoque de lista cerrada¹³, el alcance se delimita enumerando de forma explícita cada elemento o categoría que se entiende que engloba; por consiguiente, si una cuestión no consta explícitamente, no queda comprendida en el alcance del instrumento/institución que se está creando.

28. **Tanto las listas cerradas como las abiertas presentan ventajas e inconvenientes.** En el contexto de una interfaz científico-normativa, basarse en un enfoque de lista cerrada puede dificultar de manera especial el tratamiento de cuestiones emergentes o concepciones novedosas de cuya existencia, o pertinencia, podía no tenerse consciencia cuando se elaboró la lista cerrada. Por tanto, en aras de una interfaz científico-normativa flexible, puede resultar más apropiado un enfoque de lista abierta. El Grupo de Trabajo especial de composición abierta tal vez deseará llegar a un entendimiento común en relación con los temas que pueden considerarse centrales para los objetivos del grupo científico-normativo, y determinar los temas que podrían excluirse de forma específica del alcance del grupo. Tal vez también deseará considerar la posibilidad de solicitar a la Secretaría que inicie la recopilación de un glosario de términos para facilitar el debate en el futuro.

D. **Determinación de los acuerdos ambientales multilaterales y entidades pertinentes a los que el grupo científico-normativo prestaría un apoyo más directo en función su alcance**

29. **La colaboración con los órganos existentes será clave para el éxito.** En consonancia con el enfoque integrador del alcance descrito en la sección II, el Grupo de Trabajo especial de composición abierta tal vez deseará especificar las entidades con las que colaborará y se coordinará el grupo científico-normativo, así como los acuerdos ambientales multilaterales a los que prestará apoyo y cuyos respectivos órganos científicos complementará, según proceda. Además, tal vez deseará solicitar a los respectivos órganos rectores de los siguientes acuerdos ambientales multilaterales y entidades que cooperen con él y con el grupo científico-normativo, una vez creado:

a) El Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y su Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono: el Protocolo de Montreal cuenta con tres grupos científicos subsidiarios: el Grupo de Evaluación Científica, el Grupo de Evaluación de los Efectos Ambientales y el Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica;

b) El Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación: el Grupo de Trabajo de composición abierta del Convenio de Basilea tiene el mandato, entre otras cosas, de “examinar cuestiones relacionadas con los aspectos (...) técnicos, científicos (...) de la aplicación del Convenio y asesorar a la Conferencia de las Partes al respecto”;

c) El Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional: el Convenio de Rotterdam cuenta con el Comité de Examen de Productos Químicos, de

¹² En algunos contextos, el enfoque de lista abierta se denomina enfoque de lista negativa o enmarcado exclusivo.

¹³ En algunos contextos, el enfoque de lista cerrada se denomina enfoque de lista positiva o enmarcado inclusivo.

carácter subsidiario, que examina los productos químicos y formula recomendaciones sobre su inclusión en los anexos del Convenio para someterlos al procedimiento de consentimiento fundamentado previo;

d) El Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes: el Convenio de Estocolmo cuenta con el Comité de Examen de los Contaminantes Orgánicos Persistentes, de carácter subsidiario, que estudia las sustancias químicas que se propone incluir en los anexos del Convenio con el fin de garantizar su eliminación o restricción o evitar su producción no intencional;

e) El Convenio de Minamata sobre el Mercurio de 2013, cuyo objetivo es “proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio”;

f) El SAICM, cuyos interesados trabajan actualmente en la elaboración del marco para la gestión racional de los productos químicos y los desechos posterior a 2020;

g) La Organización Mundial de la Salud, que encabeza los esfuerzos mundiales para ampliar la cobertura sanitaria universal y dirigir y coordinar la respuesta mundial a las emergencias sanitarias; también cabe señalar que la Asamblea sobre el Medio Ambiente, en su resolución 5/8, solicitó a la Directora Ejecutiva del PNUMA que invitase a la Organización Mundial de la Salud a desempeñar un papel, según procediese, en la creación del grupo;

h) La Organización Internacional del Trabajo, cuyos principales objetivos son promover los derechos en el trabajo, fomentar las oportunidades de empleo decente, mejorar la protección social y reforzar el diálogo sobre cuestiones relacionadas con el trabajo;

i) El tratado previsto sobre la contaminación por plásticos;

j) Entidades que llevan a cabo actividades en el ámbito de la resistencia a los antimicrobianos a escala mundial (la Alianza Cuatripartita), los perturbadores endocrinos en el marco de la Organización Mundial de la Salud y la contaminación atmosférica a escala regional.

30. Es probable que la lista de posibles órganos colaboradores aumente con el tiempo. En el documento UNEP/SPP-CWP/OEWG.1/INF/4 se ofrece un análisis cartográfico del panorama actual de las interfaces científico-normativas existentes en relación con la gestión racional de los productos químicos y los desechos y la prevención de la contaminación. Por consiguiente, el Grupo de Trabajo especial de composición abierta tal vez deseará considerar la posibilidad de adoptar un enfoque flexible para incluir nuevos órganos vinculados a la labor del nuevo grupo científico-normativo a medida que vayan surgiendo.

31. El Grupo de Trabajo especial de composición abierta tal vez también deseará examinar la información proporcionada en el documento UNEP/SPP-CWP/OEWG.1/INF/6, que presenta un resumen de los resultados de la encuesta sobre la participación de los interesados que se llevó a cabo para recabar opiniones sobre la gobernanza, las funciones, los principios y el alcance posibles del grupo científico-normativo.

IV. El camino que se propone

32. El Grupo de Trabajo de composición abierta tal vez deseará acordar un proceso para la formulación de una propuesta sobre el alcance del grupo científico-normativo, tal y como se solicita en la resolución 5/8. Al hacerlo, tal vez deseará servirse del presente documento como base para sus deliberaciones y, en concreto:

a) Estudiar si la propuesta relativa a un enfoque integrado expuesta en la sección II es una forma adecuada de proceder para establecer el alcance del grupo y si deben tenerse en cuenta otros elementos adicionales;

b) Examinar los pasos propuestos en la sección III para el establecimiento del alcance y sopesar si es necesario tener en cuenta algún elemento adicional;

c) Recomendar cualquier otra actividad que deba realizarse durante el periodo entre sesiones en apoyo del suministro de información adicional para su examen por el Grupo de Trabajo especial de composición abierta en su segunda reunión de sesiones, incluida la elaboración de un proyecto de marco conceptual.

Anexo

Consideraciones para estimular la reflexión sobre las interrelaciones y diferencias entre los productos químicos, los desechos y la prevención de la contaminación

La gestión racional de los productos químicos y los desechos y la prevención de la contaminación pueden examinarse por sí solas o como parte de cuestiones estrechamente interconectadas e interrelacionadas. Por ejemplo, los productos químicos antropógenos y de aparición natural que componen las cadenas globales de valor pueden dar lugar a desechos y emisiones a lo largo del ciclo de vida de los productos químicos, minerales, materiales o productos, y contribuir así a la contaminación del aire, el agua, el suelo y los seres humanos. La contaminación, incluida la causada por la mala gestión de los productos químicos y los desechos, puede a su vez provocar una serie de efectos sobre el medio ambiente y la salud humana, que a menudo se experimentan de forma diferente según los contextos geográficos y económicos.

A la hora de estudiar las interrelaciones entre las cadenas de valor, los desechos y la contaminación y sus repercusiones, es posible examinar la cuestión desde ambos puntos de vista. Es posible que se desee realizar un análisis teórico de los posibles tipos de desechos producidos a lo largo de las cadenas de valor de un material/producto químico/producto/sector, evaluar el potencial de contaminación de cada tipo de desecho y predecir las posibles repercusiones futuras tanto en el medio ambiente como en la salud humana (como ponen de relieve los procesos existentes de prospectiva y escaneo de horizontes). Ello puede dar lugar a una evaluación de los sistemas sociales, económicos, políticos y tecnológicos necesarios para formular recomendaciones pertinentes desde el punto de vista normativo (pero no prescriptivas) al objeto de prevenir la contaminación y garantizar una gestión racional de esa clase de sustancias químicas.

Como se muestra en la figura 1, ejemplo 1 (véase pág. 9), la evaluación puede comenzar con el ciclo de vida y las liberaciones de biocidas como el triclosán y los antibióticos, y seguir con su presencia en el medio acuático y los efectos (potenciales) resultantes en la resistencia a los antimicrobianos. El Comité de Examen de los Contaminantes Orgánicos Persistentes, creado en virtud del Convenio de Estocolmo, adopta este enfoque en su examen de los posibles contaminantes orgánicos persistentes, comenzando por la detección de las propiedades peligrosas con arreglo a criterios predefinidos (anexo D del Convenio) y pasando por la comprensión del ciclo de vida del producto o productos químicos propuestos y la escala y los efectos probables de la contaminación conexas (anexo E), así como por la evaluación de las consideraciones sociales y económicas (anexo F), para, por último, formular recomendaciones a las Conferencias de las Partes en el Convenio de Estocolmo.

Del mismo modo, en 1974, Mario Molina y Sherwood Rowland alertaron sobre la proliferación de clorofluorocarburos (CFC) y sus posibles efectos en la capa de ozono en su artículo de *Nature*, de gran repercusión (véase la figura 1, ejemplo 2). Ello sirvió de base para posteriores hallazgos sobre la disminución de la capa de ozono de la Antártida y el descubrimiento del agujero de la capa de ozono. A estos avances científicos se les atribuye el mérito de haber impulsado el Protocolo de Montreal y su consiguiente éxito.

Un punto de partida alternativo podría ser la observación de los efectos en el medio ambiente y la salud humana, lo que estimularía la investigación de las causas conexas, incluida la contaminación, seguida de la investigación y comprensión de los sectores pertinentes que contribuyen a la contaminación observada y la determinación de las actividades y los desechos que han causado la contaminación, y posteriormente de los productos químicos que se puede confirmar que han causado la contaminación y los efectos observados. Se puede lograr un resultado similar al del enfoque centrado en las primeras fases de la cadena, descrito anteriormente, si se analizan de nuevo los sistemas sociales, económicos, políticos y tecnológicos necesarios para formular recomendaciones pertinentes desde el punto de vista normativo (pero no prescriptivas) al objeto de prevenir la contaminación y garantizar una gestión racional de los productos químicos pertinentes.

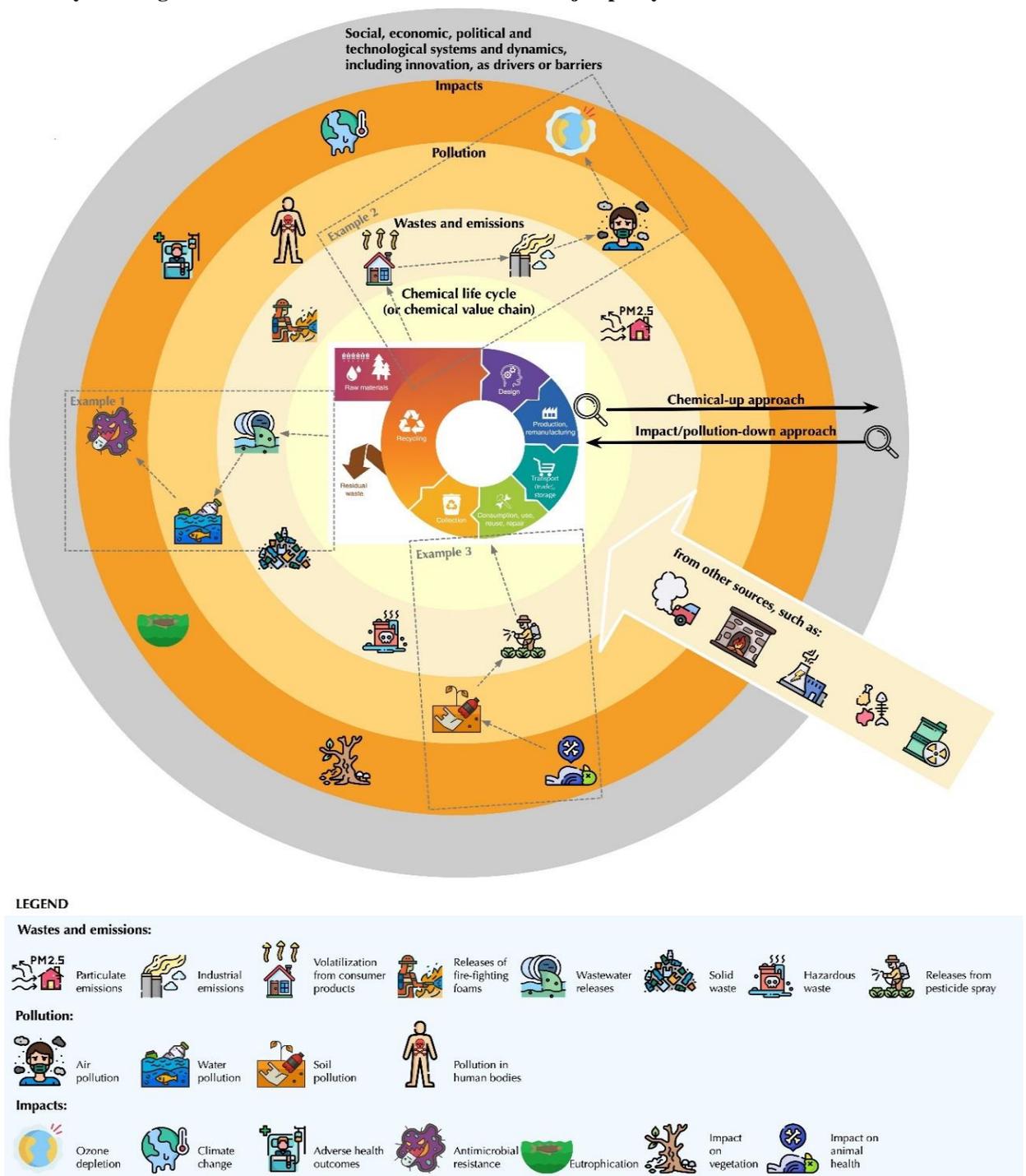
Un ejemplo bien conocido de esta hipótesis basada en los efectos y los procesos subsiguientes lo brinda el trabajo de Rachel Carson publicado en *Primavera silenciosa* (véase la figura 1, ejemplo 3). Primero se observó un efecto en las poblaciones de aves, ya que el adelgazamiento de la cáscara de los huevos causó una disminución del número de nuevas crías. Esta observación espoleó la labor destinada a comprender mejor la contaminación y las cadenas de valor que provocaban la liberación de sustancias químicas nocivas en el medio ambiente. En este caso, se determinó que el origen del efecto

había sido la aplicación excesiva de plaguicidas organoclorados sin tener en cuenta las consecuencias imprevistas en los organismos no destinatarios.

Ambos enfoques son complementarios y no deben considerarse mutuamente excluyentes. El enfoque basado en los efectos/la contaminación y los procesos subsiguientes ha sido más común. Ofrece la ventaja de tener certeza sobre los efectos, lo que puede ser importante para estimular el impulso público y el compromiso político. También conlleva ciertas dificultades, como la determinación de los productos químicos responsables¹.

¹ Por ejemplo, en la región del Pacífico Noroeste de los Estados Unidos, se observó la muerte aguda habitual de salmones salvajes tras episodios de lluvias intensas. Hicieron falta más de diez años de investigación para determinar que los productos químicos causantes de los eventos de mortalidad aguda estaban relacionados con un producto de la descomposición de un aditivo para neumáticos, lo que señalaba que la causa del efecto no se limitaba necesariamente a las sustancias químicas añadidas originalmente a un producto.

Figura 1
Ilustración esquemática de los vínculos entre los productos químicos, los desechos y las emisiones, la contaminación y las repercusiones dentro de los sistemas social, económico, político y tecnológico. Los iconos dentro de cada círculo son ejemplos y no son exhaustivos



Fuente: El ciclo de vida/la cadena de valor de los productos químicos se ha reproducido de: Parlamento Europeo, “Economía circular: ¡Utilízame otra vez!”, 3 de julio de 2015, y los iconos son obra de Amethyst prime, Bzzrincantation, Dreamicons, Eucalyp, Freepik y Photo3idea_studio (véase <http://www.flaticon.com> y binogi.com).

Sin embargo, el enfoque centrado en los efectos/la contaminación y los procesos subsiguientes es reactivo, y el plazo necesario para que se manifiesten las repercusiones de las liberaciones nocivas al medio ambiente puede ser considerable. También pueden pasar décadas antes de que la adopción de medidas se traduzca en algún tipo de mitigación o restauración. El enfoque centrado en las primeras fases del ciclo de vida/la cadena de valor tiene la ventaja de ser más proactivo y preventivo por naturaleza, ya que detecta los posibles efectos en una fase temprana, incluso en el caso de las tecnologías emergentes, y por eso a menudo puede ser más eficaz. Sin embargo, no todos los posibles efectos pueden preverse, ni siempre es seguro que se produzcan. A su vez, esta incertidumbre crea

problemas que pueden tener importantes repercusiones sociales y económicas en sectores fundamentales para el crecimiento de un país.

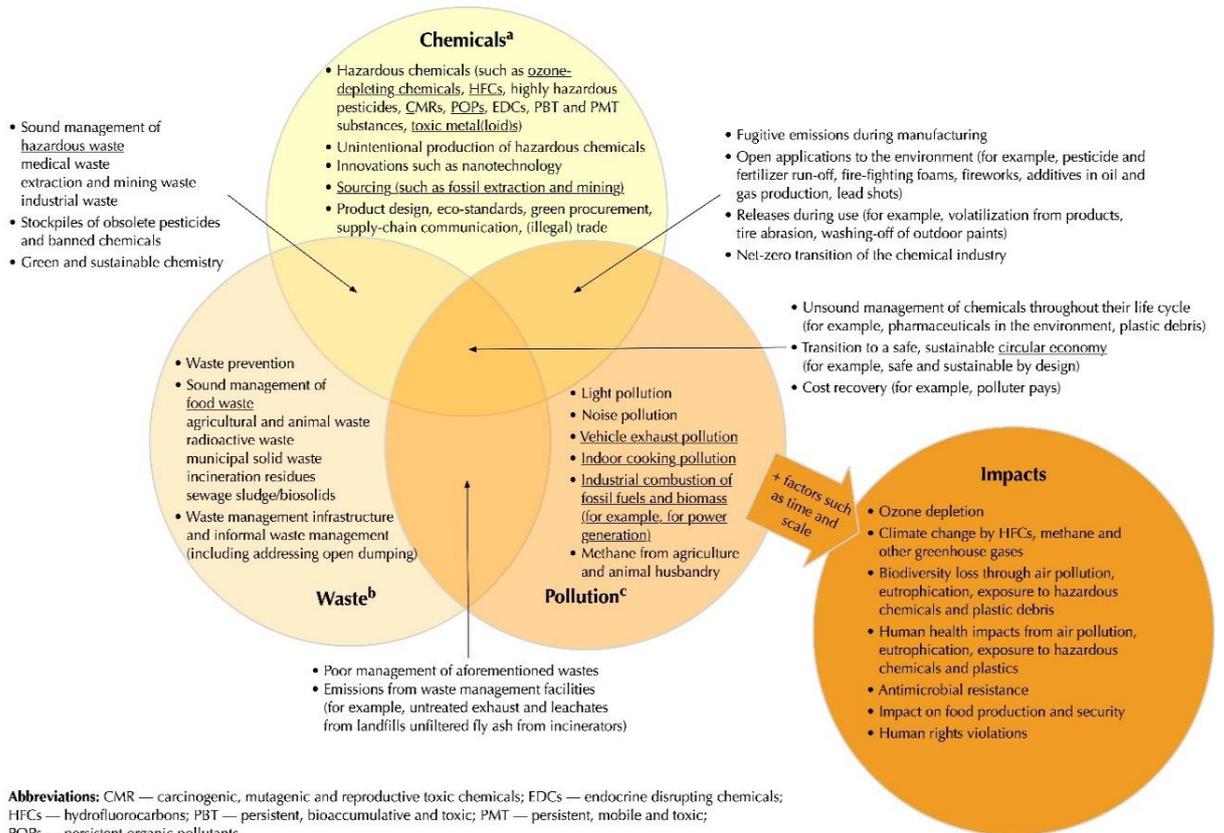
También hay que destacar que los desechos y la contaminación también pueden generarse fuera del contexto de las cadenas de valor de los productos químicos, e incluir o no dichos procesos o sectores en el alcance del grupo científico-normativo tiene implicaciones para el funcionamiento del grupo y el presupuesto conexo. Por ejemplo, las evaluaciones sobre el desperdicio de alimentos requerirán conocimientos especializados diferentes de los necesarios para evaluar los desechos plásticos.

Mientras tanto, hay que señalar que, debido a la situación actual de insuficiente recogida selectiva de desechos, los que se destinan a medidas posteriores de gestión de residuos suelen estar mezclados. En consecuencia, para determinar opciones basadas en pruebas en relación con, por ejemplo, los desechos plásticos sería necesario comprender las complejas corrientes de residuos sólidos municipales, incluso las que no parecen estar relacionadas con los productos químicos.

La figura 2 (pág. 11) ilustra de forma esquemática los distintos problemas relacionados con los productos químicos, los desechos y la contaminación, tanto individual como conjuntamente. El Grupo de Trabajo especial de composición abierta tal vez deseará sopesar en cuál de las zonas que se muestran en la figura 2 debería centrarse el nuevo grupo científico-normativo. La intersección de los productos químicos, los desechos y la contaminación ofrece un alcance limitado. La consideración de otras zonas del diagrama ampliará el alcance y llevará asociado un aumento de la complejidad y los costos. Ampliar el alcance más allá de la intersección de los tres sectores también ampliará las posibles zonas de solapamiento con la labor de los órganos existentes. Un enfoque alternativo consistiría en considerar todos los elementos de todos los sectores como potencialmente incluidos, y luego disponer de un programa de trabajo para cada período decidido a través de la estructura de gobernanza que especifique los elementos que serán objeto de un proceso de evaluación. La figura constituye una visualización del proceso de aplicación de los principios de inclusión y exclusión puestos de relieve en este documento.

Figura 2

Ilustración esquemática de las distintas cuestiones que abarcan la gestión de los productos químicos, la gestión de los desechos y la prevención de la contaminación, individual y conjuntamente^a



The figure is not a complete representation of all related issues, and new issues may emerge within each thematic area.

^a Examples of chemicals issues (partially) covered by existing international science-policy bodies are carcinogens, covered by the International Agency for Research on Cancer; ozone-depleting substances and hydrofluorocarbons, covered by bodies under the Montreal Protocol; persistent organic pollutants, covered by the Persistent Organic Pollutants Review Committee of the Stockholm Convention; and sourcing and metal material flows, covered by the International Resource Panel. These are underlined in the graphic.

^b Examples of waste issues (partially) covered by existing international science-policy bodies are food waste and the transition to a circular economy, covered by the International Resource Panel, and hazardous waste, covered by the Open-ended Working Group of the Basel Convention. These are underlined in the graphic.

^c Examples of pollution issues (partially) covered by existing international science-policy bodies are vehicle exhaust, indoor cooking and industrial combustion of fossil fuels and biomass, covered by the World Health Organization, the Intergovernmental Panel on Climate Change and the Climate and Clean Air Coalition. These are underlined in the graphic.