



turn back the toxic tide

80 Yesler Way, Ste. 300
Seattle, Washington 98104
Telephone: 206.652.5555
e-Mail: inform@ban.org
Web: www.ban.org

Comentarios de BAN sobre la propuesta elaborada por Suiza y Ghana para modificar el Convenio de Basilea a fin de colocar los residuos electrónicos no-peligrosos bajo el Anexo II del Convenio de Basilea

Red de Acción de Basilea (BAN)

Junio de 2020

I. Resumen

La Red de Acción de Basilea (BAN por sus siglas en inglés) con interés leyó la propuesta presentada por Suiza y Ghana de añadir un nuevo rubro al Anexo II que abarque todos los residuos electrónicos, independientemente de que sean peligrosos o no. Mientras que a BAN le parece una idea útil desde el punto de vista del procedimiento, desde el punto de vista sustancial de la propuesta, no logra abordar el problema real. Esta idea no cierra el vacío legal que provoca gran parte del abuso explotador que sufren los países en desarrollo: *la exportación de aparatos electrónicos que no funcionan, como si “no fueran residuos”, independientemente de que sean peligrosos o no.*

Es este último problema el que es de gran preocupación, y no la exportación de residuos electrónicos no peligrosos. Efectivamente, se trata de un problema que ha imposibilitado llegar a adoptar las Directrices sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Electrónicos y que, de hecho, se ha identificado en África en por lo menos tres diferentes decisiones del Convenio de Bamako como uno de los vacíos legales más peligrosos en los reglamentos que son aprovechados por comerciantes sin escrúpulos que buscan trasladar desechos electrónicos a África y otros continentes.

Se les ha permitido a los comerciantes realizar esta práctica bajo el argumento de que están reparando y reutilizando aparatos, arguyendo falsamente que estos materiales pueden ayudar a los países más pobres y que, por lo tanto, no se les puede considerar “residuos”. Muchas veces se ha comprobado que son argumentos falsos y que los materiales simplemente se vierten en un tiradero o resultan ser irreparable. Además, incluso las operaciones de reparación legítima involucran, por lo menos en parte, la eliminación de partes irreparables (Anexo IV). Por lo tanto, desde una perspectiva legal y científica, es un grave error no incluir

estas exportaciones con fines de reparación bajo los procedimientos de control del Convenio de Basilea.

Si no se incluyen estas exportaciones dentro del Convenio de Basilea, todas los instrumentos legales del Convenio dejan de estar disponibles para las Partes, incluyendo el derecho a la transparencia (la notificación) de saber qué está entrando en sus territorios, el derecho a asegurar la gestión ambientalmente racional (GAR), o si no se hace valer la GAR, el derecho a negarle la entrada al material y a interponer acciones judiciales al tráfico ilegal. El solo hecho de afirmar que un bien no es un residuo ya que puede ser reparado, echa por la borda todos estos derechos que están garantizados por el Convenio.

Desde nuestra experiencia y la de los agentes fronterizos de todo el mundo, casi todo los residuos electrónicos que se comercializan de manera demasiado liberal en detrimento del país receptor *no se debe a que se les identifique como no-peligrosos, sino más bien a que se les identifica como si no fueran residuos*. Efectivamente, actualmente es difícil caracterizar a la mayoría de los residuos electrónicos como no-peligrosos debido al uso prolífico de los retardantes de llama bromados (BFR por sus siglas en inglés), las soldaduras de plomo, el fósforo, las baterías inflamables de iones de litio, etcétera. Las comercializadoras inescrupulosas rara vez afirman que los productos que comercializan no son peligrosos, sino que más bien proceden a afirmar que *no son residuos*, sencillamente por que afirman tener la intención de reparar los aparatos. Una vez que se afirma que los residuos descompuestos no son residuos, pueden proceder a transportar los materiales (sean peligrosos o no) a cualquier lugar del mundo, sin estar sujetos a las limitaciones legales del Convenio de Basilea.

Por este motivo, BAN sugiere enérgicamente la necesidad de modificar la propuesta realizada por Suiza y Ghana. Proponemos que las listas de residuos electrónicos clasificados bajo el Anexo II, deben incluir los residuos electrónicos descompuestos (supuestamente reparables), así como aquellos considerados no peligrosos.

Con esto finalmente se logrará lo que la Iniciativa de la Asociación de Teléfonos Móviles y la Asociación para la Acción en Materia de Equipos de Computadoras (MPPI y PACE, respectivamente, por sus siglas en inglés) habían acordado anteriormente, lo que en gran medida hace actualmente la Directiva de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos de la Unión Europea (WEEE por sus siglas en inglés) y lo que en tres ocasiones diferentes han convocado las Partes del Convenio de Bamako: *definir todos los aparatos electrónicos que no funcionen como residuos sujetos a estrictos controles internacionales*.

II. Discusión

Los residuos electrónicos peligrosos versus los no peligrosos

Definir cuáles residuos electrónicos son peligrosos y cuáles no, nunca ha sido una pregunta decisiva ya que la mayoría está de acuerdo en que los residuos electrónicos son peligrosos, incluso en los tiempos posteriores a la Directiva de la Unión Europea de Restricción de Sustancias Peligrosas en Aparatos Eléctricos y Electrónicos. Puede que esto cambie en su debido momento, pero actualmente los aditivos colocados en el plástico que se utiliza para las computadoras (como los BFR y el plomo), los residuos de plomo que se encuentran en la soldadura que se emplea en los circuitos, los componentes peligrosos de las baterías, incluyendo los solventes inflamables en las baterías de iones de litio, la retroiluminación cargada de mercurio, las pantallas de cristal líquido con datos en gran medida incluyentes y los metales de tierras raras, en su conjunto llevan a pensar que los residuos electrónicos son en gran medida peligrosos y que ciertamente la carga de la prueba debe recaer sobre el exportador.

De hecho, el párrafo 49 de las Directrices Provisionales sobre Residuos Electrónicos estipula:

"49. Se presupondrá que los residuos electrónicos son peligrosos a menos que se pueda mostrar que no exhiben características peligrosas o que no contienen componentes o sustancias peligrosas, en particular."

En todo el trabajo de investigación que BAN ha realizado a lo largo del tiempo, no hemos visto que los exportadores argumenten que sus residuos no son peligrosos y que, por lo tanto, deberán quedar exentos de los controles del Convenio de Basilea.

Residuos / no residuos

En años recientes, la cuestión que ha estado en el centro de la discusión sobre los abusos en la exportación de residuos electrónicos ha sido la controversia entre los residuos versus los no residuos en contraposición a la controversia entre los residuos peligrosos versus los residuos no peligrosos.

Esta es la laguna jurídica que se explota en detrimento de los países en desarrollo y es la razón por la cual falta control sobre los residuos electrónicos a nivel mundial. A través de utilizar la palabra "residuos" al inicio de la lista Y49, recientemente propuesta, Suiza y Ghana no resuelven este asunto, y de hecho nos dejan con la controversia de cuáles son residuos electrónicos y cuáles no. La redacción actual de la propuesta suizo-ghaniana aporta muy poco a la cantidad de material exportado que no está bajo control en relación al material que estará bajo control.

Incluso con la propuesta suizo-ghaniana, los exportadores pueden sencillamente argumentar que los materiales que desean exportar no son residuos, independientemente de que sean peligrosos o no. ¿Por qué se les considera que no son residuos? El argumento que esgriman es que sencillamente es porque se van a reparar. Este es el problema creado por el tristemente célebre párrafo que se encuentra en las Directrices Técnicas sobre el Movimiento Transfronterizo de Residuos Electrónicos, que actualmente aparece como el párrafo 32(b). De hecho, ha sido este párrafo el que ha hecho que sea imposible concluir y finalmente adoptar las Directrices sobre Residuos Electrónicos, ya que muchas de las Partes saben que el problema radica precisamente en este vacío legal. En la 14a Conferencia de las Partes (COP14), la India y otras Partes resaltaron este problema, lo cual condujo al siguiente párrafo de la Decisión 14/5:

"4. ...reconoció la necesidad de continuar analizando los apartados 32 (a) y 32 (b) de las directrices técnicas revisadas, a las que se refiere el párrafo 3 de la actual decisión, en particular las preocupaciones de las Partes sobre la distinción entre residuos y materiales que no son residuos, para avanzar en el trabajo hacia la finalización de las directrices;"

III. La necesidad de cerrar el vacío legal de los aparatos "reparables"

MPPI y PACE

En los días iniciales del trabajo realizado por el Convenio de Basilea sobre la crisis de los residuos electrónicos, cuando se concluyeron la Iniciativa de la Asociación de Teléfonos Móviles (MPPI) y la Asociación para la Acción en Materia de Equipos de Computadoras (PACE), la gran mayoría de las Partes acordó que si no funciona un aparato electrónico, entonces se le

considera residuos sujetos al control del Convenio de Basilea. Esta fue la conclusión lógica derivada del hecho de que incluso la exportación para la reparación implica el reciclaje y la eliminación de materiales residuales irreparables.

Por ejemplo, cuando se exporta un monitor de pantalla plana de Alemania a Tailandia, para que se le repare y se reemplacen las lámparas fluorescentes de cátodo frío (CCFL por sus siglas en inglés) por lámparas LED para volverla a comercializar, se eliminan las CCFL que contienen mercurio altamente tóxico, lo cual resulta en la misma cantidad de contaminación en el territorio tailandés que si se le hubiera exportado para llevar a un relleno sanitario. Este ejemplo y muchos otros, dejan en claro la necesidad de considerar las reparaciones como operaciones que generan desechos.

La Unión Europea

De hecho, la Unión Europea ya había llegado a esta conclusión general. En las Directrices RAEE sobre los residuos de aparatos electrónicos y eléctricos, la UE adoptó el Anexo 6, el cual deja en claro -con contadas excepciones (que se encuentran en el párrafo 2 del Anexo)- que los aparatos electrónicos en cuestión son Residuos de Aparatos Electrónicos y Eléctricos (RAEE) y no sencillamente Aparatos Electrónicos y Eléctricos (AEE):

[énfasis añadido]

“Para distinguir entre AEE y RAEE, en donde el propietario del objeto exprese su intención de enviar o que está enviando AEE usados y no RAEE, los Estados Miembro requerirán que el propietario tengan la siguiente documentación disponible para fundamentar o sustanciar este argumento:

- (a) una copia de la factura y del contrato relacionado con la venta y/o transferencia de la propiedad del AEE que afirme que el aparato se va re-utilizar directamente y que funciona plenamente;
- (b) evidencia de la evaluación o pruebas bajo la forma de una copia de los registros (certificado de prueba, evidencia de que sí funciona) de cada uno de los objetos del envío y un protocolo que contenga toda la información sobre el registro, según el punto 3;
- (c) una declaración realizada por el propietario quien organiza la transportación del AEE declarando que ninguno de los materiales o aparatos del envío son residuos tal cual se define en el Artículo 3(1) de la Directiva 2008/98/EC; y
- (d) protección adecuada en contra de cualquier daño que pueda sufrir durante el transporte, la carga y descarga, en particular a través de suficientes cantidades de materiales de empaque y el estibado correcto de los cargamentos.”

Como se puede notar, con lo que respecta a los aparatos electrónicos, la definición de lo que son residuos para la Unión Europea depende de su funcionalidad.

El Convenio de Bamako

Los países africanos, plenamente conscientes del problema de los comercializadores inescrupulosos que utilizan la excusa de la reutilización, han buscado estipular sin lugar a dudas que cuando un aparato electrónico no funcione o no haya sido sometido a prueba, entonces se le considera residuo peligroso y su entrada al continente africano es ilegal si

contiene un componente peligroso o bien si tiene una característica peligrosa.

La Primer Conferencia de las Partes del Convenio de Bamako adoptó el siguiente párrafo activo en su decisión I/15 sobre los residuos electrónicos:

“Convoca a las Partes y demás Estados africanos que aún no lo hayan hecho, a que consideren legalmente a todos los aparatos que no funcionan o que no han sido sometidos a prueba, como residuos peligrosos y eviten su importación al continente africano.”

El Convenio de Bamako, en su segunda Conferencia de las Partes también adoptó el siguiente párrafo activo en su decisión 2/6 sobre los residuos electrónicos:

“Convoca a las Partes y demás Estados africanos que aún no lo hayan hecho, a que consideren legalmente a todos los aparatos que no funcionan o que no han sido sometidos a prueba, como residuos peligrosos y eviten su importación al continente africano.”

Más recientemente, este año, la tercera Conferencia de las Partes fue más allá y señaló la necesidad de modificar el Convenio de Bamako para incluir en su Anexo a todos los aparatos electrónicos que no funcionen y promover la eliminación de la excepción referente a los “aparatos reparables” en la Directiva del Convenio de Basilea -- párrafo 32:

“Convoca a las Partes y demás Estados africanos que aún no lo hayan hecho, a que consideren legalmente a todos los aparatos que no funcionan o que no hayan sido sometidos a prueba, como residuos peligrosos y eviten la importación de tales aparatos al continente africano, además de considerar agregar al Anexo I todos los aparatos electrónicos que no funcionan, tomando en cuenta los procedimientos estipulados bajo el Artículo 18, para asegurar que las comercializadoras no conviertan al continente africano en blanco de residuos de plástico de otros países;

Además convoca a las Partes y demás Estados africanos que son Partes del Convenio de Basilea a que promuevan la eliminación de la excepción estipulada en el Párrafo 32, de las directrices técnicas sobre los movimientos transfronterizos de residuos eléctricos y electrónicos y los aparatos eléctricos y electrónicos usados que permitan que se exporten residuos electrónicos peligrosos no funcionales como si no fueran residuos, quedando, por lo tanto, fuera de los procedimientos de control del Convenio de Basilea y en contradicción con el Convenio de Bamako;”

Nótese que las Partes del Convenio de Bamako no son partidarios de que se controlen los residuos no peligrosos, sino más bien promueven *que se controlen los aparatos electrónicos que no funcionan.*

Modificación de la Enmienda de Prohibición

Ya está en vigor la Enmienda de Prohibición (the Ban Amendment), la expresión legal de preocupación más enérgica referente a los movimientos transfronterizos realizada a nivel del Convenio de Basilea. Quienes negociaron y ratificaron este importante acuerdo jamás imaginaron que no cubriría los residuos electrónicos peligrosos y descompuestos, supuestamente “reparables”. Sin embargo, la versión actual de las Directrices sobre el Movimiento Transfronterizo de Residuos Electrónicos sí permite que esto suceda. El Párrafo 32(b) sí permite

que los aparatos electrónicos peligrosos y descompuestos queden fuera del ámbito del Convenio de Basilea y de la Enmienda de Prohibición, con tan sólo argumentar que se trata de material reparable.

Las Directrices sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Electrónicos están buscando hacer lo que se supone que las Directrices no hacen: legislar y eliminar las obligaciones existentes bajo el Convenio y la Enmienda de Prohibición de Basilea al mismo tiempo. Se trata de la oportunidad perfecta para que la propuesta suizo/ghaniana deje en claro cuáles son los controles sobre los aparatos peligrosos descompuestos que se necesitan y tomando en cuenta de que el destino de la reparación incluye la eliminación/el reciclaje.

Muchos países han estado haciendo un llamado a que se haga una diferenciación clara entre los aparatos que sí funcionan y los aparatos descompuestos cuando se trata de determinar cuáles residuos electrónicos hay que controlar. No ha habido un llamado a diferenciar los residuos no peligrosos. Esto se debe al hecho de que las comercializadoras inescrupulosas se han aprovechado de un argumento sencillo que defiende que a los aparatos electrónicos de segunda mano no se les debe considerar residuos. De esta manera, se prescinde de la propuesta costosa de comprobar el peligro de un aparato a través de un análisis químico cuando resulta más fácil recurrir a la laguna jurídica de lo “reparable” para sacarle la vuelta a las obligaciones del Convenio de Basilea.

IV. Conclusión

Para resumir, creemos que es buena la idea de utilizar el Anexo II para finalmente enfrentar la crisis de los residuos electrónicos, tal cual lo proponen Suiza y Ghana. Sin embargo, para poder abordar esta crisis de manera efectiva, debemos atacar el problema real. Los residuos electrónicos controlados que se agreguen a la lista deberán ser residuos electrónicos identificados por un gran número de estudios y experiencias alrededor del mundo que hayan identificado que la marea de sustancias tóxicas proveniente de aparatos descompuestos supuestamente exportados para su reparación, representa una grave amenaza a la gobernanza global de los residuos. La explotación resultante, lejos de ayudar a los países empobrecidos, los envenena. Lejos de mejorar la economía circular, exacerba la linealidad bruta.

La Unión Europea, las naciones africanas y la mayoría de las Partes en las Asociaciones MPPI y PACE ya en un momento anterior de la asociación habían identificado la principal falla en la gobernanza de los desechos. Este es el problema que, como sugiere este comunicado, la propuesta suizo-ghaniana revisada deberá abordar de manera efectiva.

Por lo tanto, instamos a Suiza y a Ghana a que modifiquen su propuesta fundamentada, para asegurar que todos los residuos electrónicos no funcionales también queden cubiertos de manera efectiva por el Anexo II del Convenio de Basilea, tal cual se muestra en el Apéndice 1 que sigue a continuación.

APÉNDICE 1

Textos propuestos para el Anexo II

La propuesta suizo/ghaniana

Y49 Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos que no contengan componentes incluidos en la lista A

y que no contengan o estén contaminados con compuestos del ANEXO I, a un grado tal que los residuos muestren una de las características del ANEXO III; o bien residuos de componentes eléctricos que no contengan y no estén contaminados con componentes del ANEXO I, a un grado tal que los residuos muestren una de las características del ANEXO III (favor de notar la entrada relacionada en la lista A1180).

La propuesta modificada de BAN

Y49 Aparatos eléctricos y electrónicos que no funcionen o que no hayan sido sometidos a pruebas que no estén asignados a re-utilización, incluyendo reparación, que no contengan los componentes incluidos en la lista A y que no estén contaminados con componentes del ANEXO I, en la medida en que los residuos muestren una de las características del ANEXO III; o bien componentes de residuos eléctricos que no contengan y no estén contaminados con componentes del ANEXO I, en la medida en que los residuos muestren una de las características del ANEXO III (favor de notar la entrada relacionada en la lista A1180).

Y50 Aparatos eléctricos y electrónicos que no funcionen o que no hayan sido sometidos a pruebas que estén asignados a re-utilización, incluyendo reparación.

APÉNDICE 2

Resumen gráfico de las propuestas

Situación actual:

Comercialización de aparatos electrónicos usados / Situación actual suponiendo que se acepte el párr. 32(b) de las Directrices como vinculante				
¿Totalmente funcionales?	Supuestamente reparables según las Directrices Provisionales	¿Peligrosos?	Probable que causen daño actual o futuro	Lista de Control del Convenio de Basilea
Sí	(No aplicable)	Sí	Medio	Libre Comercio
Sí	(No aplicable)	No	Bajo	Libre Comercio
No	No	Sí	Alto	Anexo VIII
No	No	No	Medio	Libre Comercio
No	Sí	No	Medio	Libre Comercio
No	Sí	Sí	Alto	Libre Comercio

Propuesta de cambio de Suiza/Ghana:

Comercialización de aparatos electrónicos usados propuesta por Suiza/Ghana suponiendo que se acepte el párr. 32(b) de las Directrices como vinculante				
¿Totalmente funcionales?	Supuestamente reparables según las Directrices Provisionales	¿Peligrosos?	Probable que causen daño actual o futuro	Listas del Convenio de Basilea
Sí	No aplicable	Sí	Medio	Libre Comercio
Sí	No aplicable	No	Bajo	Libre Comercio
No	No	Sí	Alto	Anexo VIII
No	No	No	Medio	Anexo II (Y49)
No	Sí	No	Medio	Libre Comercio

No	Sí	Sí	Alto	Libre Comercio
----	----	----	------	----------------

Propuesta de cambio de Suiza/Ghana modificada según propuesta de BAN

Comercialización de aparatos electrónicos usados propuesta por BAN modificando la propuesta suizo/ghaniana, (cambiando párr. 32(b) de la Directiva)				
¿Aparatos electrónicos totalmente funcionales?	Supuestamente reparables según las Directrices Provisionales	¿Peligrosos?	Probable que causen daño actual o futuro	Listas Propuestas del Convenio de Basilea
Sí	No aplicable	Sí	Medio	Libre Comercio
Sí	No aplicable	No	Bajo	Libre Comercio
No	No	Sí	Alto	Anexo VIII
No	No	No	Medio	Anexo II (Y49)
No	Sí	No	Medio	Anexo II (Y50)
No	Sí	Sí	Alto	Anexo II (Y50)

Como se puede apreciar en los diagramas anteriores, la última propuesta que modifica la propuesta suizo/ghaniana es más efectiva para controlar el daño potencial causado por niveles altos o medios. Esta última propuesta únicamente permite el libre comercio de aparatos plenamente funcionales (como bienes de consumo).