

10 años desde la adopción del Convenio de Hong Kong: progreso, obstáculos y futuro

DR. NIKOS MIKELIS - CONSULTOR INDEPENDIENTE Y DIRECTOR NO EJECUTIVO DE GMS
 CONFERENCIA PRESENTADA EN EL 11TH TRADEWINDS SHIP RECYCLING FORUM ⁽¹⁾

El Convenio de Hong Kong (CHK) establece unas normas internacionales para el reciclaje de buques, con el fin de que esta actividad se desarrolle sin causar riesgos innecesarios al medio ambiente, la salud y la seguridad de sus trabajadores.

Según ISL Bremen, en 2018, varios Estados del sur de Asia, fundamentalmente Bangladesh, Paquistán e India, desguazaron el 96% de las tpm de los buques reciclados en el mundo.

Se trata de una actividad muy importante para la economía local de estos Estados, que les da acceso a grandes cantidades de acero y otros materiales que se reciclan y venden.

Las reglas del CHK abarcan el proyecto, construcción, operación y preparación de buques para facilitar su reciclaje seguro y ambientalmente racional, así como la operación en las instalaciones de reciclaje con este mismo objetivo.

PROGRESO

En los 10 años desde su adopción, en mayo de 2009, el Convenio de Hong Kong (CHK) ha sido ratificado por 10 Estados, cuya flota constituye el 23,0% del GT mundial, frente a los 15 Estados y el 40% del tonelaje mundial que se acordaron para su entrada en vigor.

Los largos retrasos entre la adopción y la entrada en vigor de un Convenio de la OMI no son inusuales. La adhesión al CHK plantea complicaciones adicionales, ya que los diferentes aspectos del reciclaje de buques son competencia y responsabilidad de diferentes ministerios. Por ejemplo, en el caso de España, del Ministerio de Fomento (Dirección General de la Marina Mercante), Trabajo y Transición Ecológica. Adicionalmente, existen

ciertas dudas sobre la relación entre el CHK y el ya vigente Convenio de Basilea, que están retrasando la adhesión de algunos países. Además, el reciclaje de buques no es un asunto de alta prioridad para la mayoría de los gobiernos.

Afortunadamente, algunas partes interesadas han estado promoviendo activamente desde hace algún tiempo la ratificación y entrada en vigor del CHK, como el gobierno y la Asociación de Navieros de Japón, las Asociaciones de Navieros Europeas (European Community Shipowners' Associations, ECSA), algunos gobiernos europeos y el sindicato internacional de trabajadores metalúrgicos, IndustriALL.

Tras una sequía de dos años sin una nueva adhesión, en enero de 2019, Turquía depositó su ratificación, seguida en febrero por los Países Bajos y en marzo

por Serbia y Japón. La adhesión de Japón al CHK es un hito importante por varias razones. Además de aportar su gran flota mercante, por ser el primer Estado asiático contratante del CHK, puede servir de aliciente para la incorporación de otros países de Asia.

Recientemente, Alemania y Estonia han asegurado su adhesión al CHK a través de sus Parlamentos, faltando únicamente la entrega del instrumento de ratificación, y se espera la de Malta en los próximos meses. También Italia está progresando hacia la ratificación, y sin duda, otros países pueden estar en proceso.

Además, registros abiertos, como Liberia y las Islas Marshall, podrían acceder fácilmente al CHK si un número suficiente de armadores con estas banderas lo solicitan. Hasta el momento no se han adherido, principalmente por el temor de que

(1) Nota de ANAVE (N.A.): Desde la fecha de la conferencia, el 6 de marzo, hasta mediados de abril, fecha en la que se escribe este Tribuna, dos nuevos Estados han accedido al Convenio de Hong Kong e IHS Global Ltd. ha publicado sus datos de flota a 1 de enero de 2019. Con la autorización del Dr. Nikos Mikelis, ANAVE ha actualizado su texto con esta nueva información, sin afectar de ninguna manera al mensaje cualitativo.

	ESTADO	FECHA DE RATIFICACIÓN	FLOTA (GT) A 31.12 2018	% FLOTAMUNDIAL (GT)	
1	Noruega	26/06/2013	17.989.986	1,3%	23,0%
2	Rep. Congo	19/05/2014	4.757	0,0%	
3	Francia	02/07/2014	6.338.648	0,5%	
4	Bélgica	07/03/2016	6.134.891	0,5%	
5	Panamá	19/09/2016	214.863.965	16,1%	
6	Dinamarca	14/04/2017	20.503.511	1,5%	
7	Turquía	31/01/2019	5.549.796	0,4%	
8	Países Bajos	20/02/2019	7.092.147	0,5%	
9	Serbia	22/03/2019	-	-	
10	Japón	27/03/2019	28.098.510	2,1%	
11	Alemania	??/2019	7.948.717	0,6%	7,1%
12	Estonia	??/2019	396.582	0,03%	
13	Malta	??/2019	75.346.183	5,6%	
14	India	??/2019	10.481.554	0,8%	
	Liberia	¿?	155.107.651	11,6%	30,1%
	Marshall Islands	¿?	151.149.971	11,3%	
	China	¿?	54.636.196	4,1%	
	Hong Kong	¿?	124.445.233	9,3%	
	Bangladesh	¿?	1.485.945	0,1%	

Tabla 1: Estados que han ratificado el Convenio de Hong Kong a 31 de marzo de 2019 y que podrían hacerlo hasta fin de este año.

Fuente: IHS Global Limited - World Fleet Statistics - Datos de flota a 31 de diciembre de 2018.

un exceso de tonelaje en la segunda condición para la entrada en vigor, pueda obstaculizar el cumplimiento de la tercera condición, es decir, la capacidad de reciclaje del 3%. Al final de este artículo se incidirá sobre este punto.

Aunque el CHK no está aún en vigor, sus disposiciones y Directrices ya están teniendo un efecto positivo sobre el sector del reciclaje de buques. La Conferencia Diplomática que lo adoptó en mayo de 2009, también aprobó una resolución sobre 'Implantación temprana de las Normas Técnicas del Convenio de Hong Kong'. Esta resolución, como si anticipase el retraso en la entrada en vigor del Convenio, invitó a la aplicación voluntaria de sus normas técnicas: por los Estados y armadores a sus buques y a sus instalaciones de reciclaje.

De conformidad con esta resolución, a finales de 2017, el Gobierno de la India inició consultas con las partes interesadas sobre un borrador de Proyecto de ley para el reciclaje seguro y ambientalmente racional de los buques, que aplica las disposiciones del CHK. Se espera que este Proyecto de ley vaya al Parlamento de la India este mismo verano de 2019.

Tras una sequía de dos años sin una nueva adhesión, 4 Estados se han adherido al Convenio de Hong Kong en los tres primeros meses de 2019.

En Bangladesh, en enero de 2018, el Parlamento aprobó una 'Ley de reciclaje de buques', cuyo objetivo es crear la capacidad y la infraestructura necesarias para que este país cumpla los requisitos del CHK en los próximos 5 años. Al mismo tiempo, el proyecto SENSREC, gestionado por la OMI y financiado por Noruega, está apoyando la intención de Bangladesh de mejorar este sector, en línea con el CHK y con el objetivo de acceder al Convenio.

Varias compañías navieras, supuestamente motivadas por la intensa campaña de la plataforma de ONGs sobre reciclaje de buques, han desarrollado políticas de reciclaje responsable, en las que se comprometen, ya sea a no reciclar sus buques

varándolos en una playa (lo que se conoce como *beaching*) o, más pragmáticamente, a reciclar sus buques solo en instalaciones que sigan las normas del CHK. Esta tendencia, que comenzó hace 4 o 5 años, se ha convertido en el catalizador que ya ha transformado una gran parte de la industria de reciclaje.

Aquellas instalaciones de reciclaje que han invertido en infraestructuras, capacitación y procedimientos de trabajo, los han auditado y han obtenido Declaraciones de Conformidad (*Statement of Compliance, SoC*) con arreglo a las normas del CHK, se han visto recompensadas con mejores precios al comprar buques del lentamente creciente número de armadores que exigen un reciclaje responsable (o «verde»). Este mercado de dos niveles ha dado lugar al cumplimiento voluntario por un número creciente de instalaciones de las normas técnicas del CHK, aunque no esté aún en vigor.

En la India, actualmente, 77 de las 120 instalaciones de reciclaje existentes en la región de Alang están certificadas, por sociedades de clasificación miembros de IACS, del cumplimiento de los requisitos técnicos del CHK. A finales de 2018 había 57 instalaciones que cumplían mientras que dos años antes había solo 20.

Además, en 2018, la única instalación de reciclaje de Bangladesh que cuenta con un SoC del CHK, recibió su primer barco para reciclar, el *Ore Vitoria*, un mineralero de bandera de Liberia, propiedad del armador brasileño Vale y de 233.016 tpm,

seguido poco después por un buque de Greenpeace (*Rongdhonu*, ex *Rainbow Warrior II*). Otras instalaciones de Bangladesh están trabajando para obtener el SoC.

A pesar de algunas excepciones muy notables, la mayoría de las empresas armadoras han sido remisas a utilizar su influencia y pagar más a la industria del reciclaje de buques por unos mejores niveles de seguridad y respeto al medio ambiente. Una y otra vez, la atención de la mayoría de los armadores se ha centrado en otros problemas más apremiantes, como la gestión del agua de lastre; depuradores de los gases de exhaustación o las malas condiciones del mercado de fletes, y han pasado por alto la necesidad de participar activamente y contribuir al cambio que se está produciendo en la industria de reciclaje.

Otro sector que inesperadamente se ha presentado para respaldar el impulso de mejores normas en el desguace de buques es el bancario. Debido, aparentemente, a la presión de la plataforma de ONGs para el reciclaje sostenible de buques, varios bancos europeos han acordado imponer la inclusión de una cláusula en los nuevos préstamos de financiación naval y, cuando sea posible, en los préstamos existentes. Se trata de las 'Normas para un reciclaje responsable de buques' (RSRS) que, un año después de su adopción, se modificaron para exigir el cumplimiento del reglamento europeo y/o del CHK, pero no prohíben la varada de los buques en playas para su desguace.

En suma, pasados 10 años desde la adopción del CHK, se aprecia un progreso lento pero constante hacia su inevitable establecimiento como la norma mundial sobre el reciclaje de buques.

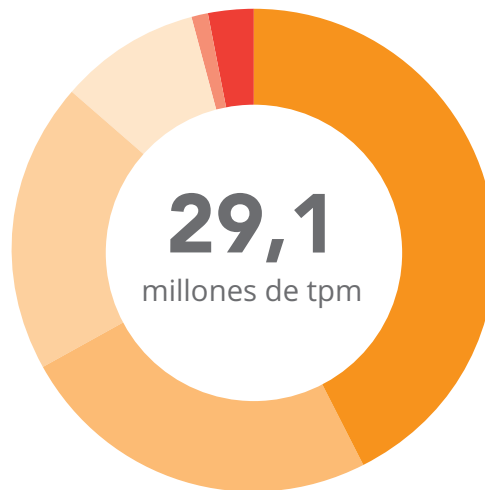
OBSTÁCULOS

En los últimos años ha habido hechos notables que podrían considerarse como obstáculos o piedras en el camino para la eventual aplicación del CHK como la norma mundial uniforme para el reciclaje de buques. Pero mi conclusión es que los siguientes hechos no son obstáculos, sino parte integral del proceso de arraigo y crecimiento del CHK en el transporte marítimo internacional:

- Durante los primeros años tras la adopción del CHK, hubo una oposición comprensible a sus disposiciones por la totalidad de la industria de reciclaje de buques del sur de Asia. La primera en madurar fue la industria de la India y su oposición se convirtió en apoyo. Bangladesh ha iniciado ya el mismo camino hacia la capacitación de la fuerza laboral, el tratamiento ambientalmente racional de los residuos peligrosos y la mejora de sus instalacio-

RECICLAJE DE BUQUES POR PAÍSES EN 2018

FUENTE: ISL BREMEN



nes. Cuando también el sector de reciclaje de Pakistán entienda que debe hacer lo mismo, entonces nos acercaremos a conseguir que el CHK sea la norma global.

- Aunque la oposición al CHK de la plataforma de ONGs, en los medios de comunicación y en Bruselas, parece eficaz, cuanto más endurecen su discurso, más parecen darse cuenta los armadores, banqueros, gobiernos y otras partes interesadas, de la importancia de su entrada en vigor, y mayor es su determinación para conseguirlo.
- Del mismo modo, las actuaciones de los fiscales en los Países Bajos⁽²⁾ y en otros países; la inclusión en listas negras de compañías armadoras por un fondo soberano noruego; la citada iniciativa de los bancos europeos... Todo parece respaldar la idea de que la aplicación del CHK en todos los buques y en todas las instalaciones de reciclaje es deseable, posible y necesaria para la seguridad, el medio ambiente y la igualdad de condiciones en el mercado marítimo.

(2) N.A.: En enero de 2019, un tribunal de los Países Bajos condenó a Holland Maas Scheepvaart Beheer II, subsidiaria de WEC Lines, a pagar una multa de 780.000 € por el desguace en la India del buque HMS Laurence. El buque había sido vendido en 2013 a un *cash buyer* (comprador en efectivo - intermediario). La empresa ya había pagado una liquidación de 2,2 M€ que fue el precio al que había vendido el buque, por lo que en total tuvo que abonar cerca de 3 M€. El

El único desarrollo importante sobre cuyo resultado final tengo ciertas reservas es el Reglamento Europeo sobre el Reciclaje de Buques (SRR). Este reglamento fue propuesto por la Comisión Europea y luego negociado por el Consejo y el Parlamento durante 2012 y 2013. Su objetivo era reemplazar la aplicación en la UE del Convenio de Basilea (incorporado a la normativa comunitaria mediante el Reglamento 1013/2006) por una legislación viable y aplicable al reciclaje de buques, sin tener que esperar a que el CHK entrara en vigor. Los siguientes tres extractos contenidos en la propuesta original de la Comisión Europea (3) resumen el planteamiento de la Comisión en ese momento:

«Fuera de la OCDE —en China, la India, Pakistán y Bangladesh— existe una considerable capacidad de reciclaje. Se espera que las instalaciones de la OCDE y China, así como algunas de la India, estén en condiciones de cumplir los requisitos del Convenio de Hong Kong de aquí a 2015».

«El objetivo del reglamento sobre el reciclado de buques es reducir en una medida significativa las repercusiones negativas del

Convenio de Basilea prohíbe la exportación de residuos peligrosos desde un Estado miembro de la OCDE a terceros Estados no parte de la OCDE. En virtud de este convenio, el Tribunal consideró que el buque había sido exportado ilegalmente de Italia a la India.

(3) COM(2012) 118 final - Propuesta de reglamento sobre el reciclado de buques. Bruselas, 23 de marzo de 2012.



Mejoras en las instalaciones de desguace de la India que han obtenido el SoC: suelos impermeabilizados, grúas, alojamiento para los trabajadores y servicios médicos. Fuente: ECSA - Visita a varias instalaciones de desguace de la India - Febrero 2019

reciclado, especialmente en el Sudeste Asiático, de los buques con pabellón de Estados miembros de la UE sin crear cargas económicas innecesarias. El reglamento propuesto pone en vigor anticipadamente los requisitos del Convenio de Hong Kong, acelerando de

este modo su entrada en vigor a escala mundial». «Si bien es difícil que las instalaciones actuales de 'varada voluntaria' puedan cumplir esos requisitos, posiblemente unas instalaciones mejoradas estén en condiciones de cumplir esos criterios en el futuro».

Contrariamente a esta filosofía subyacente, desde el momento en que se publicó la propuesta en 2012, muchas voces pidieron la prohibición de la varada de buques en playas. El texto final del reglamento adoptó todos los mecanismos del CHK, introdujo un mecanismo adicional para la aprobación de instalaciones de reciclaje fuera de la jurisdicción de la UE y, durante las negociaciones finales entre el Consejo y el Parlamento, se incorporaron algunos requisitos adicionales menores que se centran en el *beaching*.

Estos requisitos adicionales, aunque aparentemente no son controvertidos y son racionales, están abiertos a la interpretación e incluso pueden entenderse como una justificación para la prohibición del *beaching*. Los negociadores de Consejo y Parlamento europeos, voluntariamente, no concretaron el significado de estos requisitos, sino que dejaron su interpretación a la Comisión.

Hasta ahora, la Comisión ha dado mensajes muy diversos y, en consecuencia, no está claro si tiene intención de aprobar las instalaciones del sur de Asia:

- a) Si la Comisión interpreta el nuevo reglamento de acuerdo con los principios del CHK y aprueba las instalaciones que disponen de un SoC del CHK pero utilizan el *beaching*, la norma europea otorgará ventajas comerciales a las instalaciones de reciclaje que han invertido para adaptarse a las exigencias del Convenio. Al hacerlo, la UE animará a otras instalaciones a introducir mejoras. También estará allanando el camino para la adopción global de las normas y mecanismos del CHK y, por lo tanto, para la adhesión al mismo de los tres países de reciclaje del sur de Asia.
- b) Si, por el contrario, la Comisión considera incompatible con el reglamento que los buques de bandera de la UE utilicen instalaciones en el sur de Asia, o hace que sea muy difícil y costoso para las instalaciones que utilizan el *beaching* entrar en la Lista Europea, es muy probable que muchos (si no la mayoría) de los buques con banderas de la UE, al final de su vida útil, se rebanderen y vayan a reciclarse al sur de Asia.

Además, si el reglamento impidiese que los buques con bandera de la UE se reciclasen en instalaciones del sur de Asia que cumplen el CHK, eliminaría una parte importante de la demanda de reciclaje responsable, que actualmente brinda buenas oportunidades de negocio precisamente a esas instalaciones que han obtenido el SoC. ¿Qué habría logrado la UE?

Hace poco visité 9 centros de reciclaje en Alang. Aunque había estado en la zona

EL REGLAMENTO UE 1257/2013, SOBRE EL RECICLAJE DE BUQUES

Si bien el reglamento UE 1257/2013 está muy en línea con el CHK, existen diferencias importantes en algunos aspectos, entre otros:

- El reglamento ya ha entrado en vigor, mientras que el CHK tardará todavía unos años.
- Según el reglamento, los buques de pabellón europeo deberán a partir de ahora desguazarse en astilleros que figuren en una 'Lista europea' aprobada por la Comisión, hasta ahora muy limitada.

En diciembre de 2018, la Comisión hizo pública la 4ª versión de esta lista,

que incluye 26 instalaciones, 3 de ellas situadas fuera de la UE: 2 en Turquía y otra en Texas (EE.UU.).

En abril de 2019, la Comisión ha difundido el borrador de la 5ª versión de la lista, que incluye 7 nuevas instalaciones: 1 de Turquía, 5 de Noruega y 2 de Dinamarca.

ECSA, la asociación europea de empresas navieras, ha venido alegando que las instalaciones incluidas en esta lista no tienen suficiente capacidad para reciclar todos los buques de pabellón europeo, y tampoco para buques a partir de un determinado porte.

Un reciente estudio encargado por BIMCO, la mayor asociación marítima internacional, confirma este temor, concluyendo que solo 9 de las 26 instalaciones incluidas en la lista de la UE están realmente disponibles para el reciclaje de buques y solo 3 de las 26 podrían reciclar un buque bastante grande (tamaño Panamax o mayor).

BIMCO ha denunciado que la Lista Europea «parece aplicar medidas proteccionistas y sitúa a los armadores europeos en clara desventaja frente a sus competidores en el ámbito internacional».

hace tan solo un año, me sorprendió mucho ver las mejoras que se han producido en estos 12 meses en 8 de esas instalaciones. Varios de estos astilleros han comprado costosas grúas que pueden izar bloques de 100 o 200 t y depositarlos en una zona impermeabilizada con hormigón. También han hormigonado el 100% de la superficie de las instalaciones. Ciertamente, esto va más allá de los requisitos impuestos por el CHK.

Queda por ver si este desarrollo será económicamente sostenible a largo plazo y si restará valor al CHK como la norma global y única que defina las reglas de juego, tanto para el sector del transporte marítimo como el de reciclaje. Sería sumamente negativo que la esperanza de ingresar en la Lista Europea, también impulsada por algunos de los principales armadores que regularmente reciclan sus buques en Alang, lleve a los recicladores a pérdidas económicas y decepciones.

EL FUTURO

En el décimo aniversario de la adopción del CHK, permítanme exponer mis expectativas sobre su entrada en vigor:

El CHK entrará en vigor 24 meses después de la fecha en que se cumplan los siguientes 3 requisitos:

- 1) Ratificación por parte de al menos 15 Estados;
- 2) Cuyas flotas representen al menos el 40% de las GT de la flota mercante mundial; y
- 3) Que el volumen anual máximo de reciclaje de buques de sus instalaciones durante los 10 años anteriores sea al menos el 3% de las GT de los Estados parte.

O, según datos de IHS para la flota y los volúmenes de reciclaje en 2018:

- 1) 15 Estados;
- 2) Cuyas flotas suman al menos 533.457.349 GT (es decir, el 40% de la flota mundial a finales de 2018, que tiene 1.333.643.373 GT); y
- 3) Cuyas instalaciones de reciclaje tengan un volumen máximo anual de reciclaje de buques de 16.003.720 GT o más (es decir, el 3% de la condición sobre el tonelaje reciclado de 533.457.349 GT).

Parece claro que cumplir las dos primeras condiciones (número de Estados y tonelaje) no deberían ser grandes obstáculos para la entrada en vigor del CHK

(ver tabla 1). Teniendo en cuenta los Estados que ya han anunciado una pronta ratificación, bastaría con que Liberia o Marshall Islands accediesen al Convenio, para que los dos primeros requisitos quedarán satisfechos. El problema crítico y el único obstáculo posible para la entrada en vigor a medio plazo del CHK es la tercera condición (sobre la capacidad de reciclaje).

Esta condición requiere que el «*el volumen de reciclaje de buques anual máximo combinado, de los Estados que lo hayan ratificado, durante los 10 años precedentes, represente al menos el 3% del arqueo bruto de la flota mercante combinada de dichos Estados*». El máximo de tonelaje anual se evalúa, para cada uno de los Estados, asignando a ese país el máximo tonelaje (GT) que recicló en un solo año durante los 10 años precedentes.

Como queda dicho, actualmente se necesitan 16.003.720 GT de capacidad de

reciclaje para satisfacer la tercera condición. Curiosamente, la totalidad de la UE, en 2019, suma solamente 220.616 GT.

La clave para alcanzar estos 16 MGT y desbloquear el CHK será la India. Tras la reciente ratificación por Turquía si, además de la India, accediera un tercer país (China o Bangladesh), la tercera condición podría satisfacerse y el Convenio entraría en vigor dos años más tarde.

Si bien el candidato obvio sería China, con una industria bien desarrollada, dada la reciente prohibición de China de importar buques para reciclar, habría que concentrarse en trabajar activamente y facilitar, con la asistencia técnica internacional, la adhesión de Bangladesh.

Y mi última reflexión, fruto de las estadísticas de flota y de capacidad de reciclaje, termino con el pronóstico de un futuro brillante para la industria de reciclaje de buques. No estoy seguro de si será tan bueno para los armadores.

EL CONVENIO DE BASILEA (REGLAMENTO 1013/2006, SOBRE TRASLADO DE RESIDUOS)

El Convenio de Basilea, sobre control transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación, se adoptó en 1989.

En 1995, se aprobó una enmienda que prohíbe la exportación de residuos peligrosos desde países de la OCDE a terceros países. Aunque esta enmienda aún no ha entrado en vigor, el reglamento UE 1013/2006, sobre traslado de residuos, introduce el Convenio de Basilea en la normativa comunitaria, y extiende su ámbito de aplicación a cualquier tipo de residuo, sea peligroso o no.

El Convenio de Basilea no se refiere específicamente a los buques sino a «*residuos peligrosos*» pero, dado que un buque que se traslada para ser desguazado contiene, en general, materia-

les peligrosos, ese traslado puede considerarse un movimiento de residuos peligrosos.

Los buques que entran dentro del ámbito de aplicación del Reg. 1257/2013 sobre reciclaje de buques, quedan excluidos del ámbito de aplicación del reglamento 1013/2006, que sería sin embargo de aplicación a los buques de pabellón europeo que no entran en el ámbito de aplicación del reglamento 1257 (es decir, buques de guerra, de menos de 500 GT y aquellos que durante toda su vida útil operen solo en aguas sujetas a la soberanía o jurisdicción del Estado de la UE cuyo pabellón enarbole el buque).

Para terminar de complicar el asunto, el reglamento de reciclaje de buques de la UE no exi-

mirá al propietario de un buque con bandera de la UE que se encuentre en un Estado no perteneciente a la UE o en tránsito a través de él, del cumplimiento de la legislación nacional por la que dicho Estado aplica el Convenio de Basilea. Por ejemplo, un buque de bandera maltesa que se vende «*as is, where is*» (como está, donde está) en Singapur para ser reciclado, estará sujeto a las leyes de Singapur que aplican el Convenio de Basilea. Sin embargo, el propietario también deberá cumplir el reglamento de la UE y garantizar que el buque solo se recicla en una instalación de reciclaje de buques incluida en la Lista Europea. Ambas normas podrían incluso llegar a ser contradictorias.

ANAVE, como editora del Boletín Informativo, no comparte necesariamente las opiniones y conclusiones vertidas en los artículos de esta sección, que corresponden exclusivamente a sus firmantes. Se autoriza la reproducción total o parcial de estos artículos, siempre que se cite a ANAVE como fuente y el nombre del autor.