



Más allá de 2020: Por qué es importante el SAICM

IPEN y Red de Acción Internacional en Plaguicidas (PAN)

Enero de 2017

Introducción

El Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM por sus siglas en inglés) aborda los daños significativos a la salud y el medio ambiente causados por la exposición a productos químicos, y adopta un compromiso global y político para reformar la forma en que se producen y utilizan los productos químicos con el fin de minimizar dichos daños. Los Jefes de Estado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, realizada en Johannesburgo, hicieron un llamado a desarrollar el SAICM. A pesar de que el acuerdo no es jurídicamente vinculante, sus textos básicos representan el consenso de los Ministros de Medio Ambiente, los Ministros de Salud, y otros delegados de más de cien gobiernos que asistieron a la Primera Conferencia Internacional sobre la Gestión de Productos Químicos (ICCM1), realizada en Dubái en el mes de febrero de 2006.

El SAICM es el único foro global donde se puede identificar, abordar y evaluar la gama completa de preocupaciones ambientales ya conocidas y recién descubiertas relacionadas con el ciclo de vida de los productos químicos. El SAICM cataliza y facilita esfuerzos multipartitas y multisectoriales para lograr la seguridad química y minimizar o eliminar todas las fuentes de exposición a sustancias tóxicas. Proporciona oportunidades de intercambio de información y conocimientos, apoyo e impulso a funcionarios de gobiernos responsables a nivel nacional de la gestión de los productos químicos. Aunque el SAICM puede ser de utilidad para los gestores de productos químicos en países de todos los niveles de desarrollo, es de especial relevancia para los países en desarrollo y en transición, especialmente los países menos desarrollados.

El SAICM aborda sustancias y asuntos no cubiertos por los convenios sobre productos químicos

El amplio alcance del SAICM cubre muchas exposiciones químicas que se encuentran fuera del marco de los actuales convenios sobre productos químicos. Las características clave de la importancia del SAICM incluyen su alto nivel de apoyo político y las múltiples maneras en las que vincula la seguridad química con el: desarrollo sostenible, el financiamiento, la infraestructura regulatoria, el cumplimiento de los reglamentos, la coherencia en la coordinación de ministerios y partes interesadas, y principios clave de la seguridad química, incluyendo el derecho a saber, la sustitución, el principio de “quien contamina paga”, etcétera. El SAICM es un promotor importante de acciones en torno a la seguridad química y su vínculo con el desarrollo sostenible. Si no existiera el SAICM, no existiría un marco internacional para abordar la mayoría de los problemas más acuciantes de la seguridad química.

La importancia del SAICM para los países en desarrollo y en transición

El SAICM se adoptó en 2006 para reemplazar y sustituir el Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química (IFCS por sus siglas en inglés); facilitar una mejor coordinación y una mayor participación de las organizaciones que conforman el Programa Inter-Organizacional para la Gestión Racional de los

Productos Químicos (IOMC por sus siglas en inglés) en iniciativas para la gestión racional de los productos químicos; y promover una mayor adhesión y alianzas multisectoriales y multipartitas. Desde su adopción, el SAICM ha crecido y madurado, y ha demostrado ser un marco internacional muy útil para promover y avanzar hacia la realización de los objetivos de la seguridad química. Aunque el SAICM es importante para todos los países, tiene un valor especial para los múltiples países de ingresos bajos y medios que siguen teniendo infraestructuras técnicas, institucionales, reglamentarias, y legales débiles, además de la falta de información y de capacidades para proteger a sus habitantes y medio ambiente contra los daños asociados a la exposición a los productos químicos y los residuos tóxicos. Con la rápida expansión actual del uso y producción de productos químicos en el mundo en desarrollo, hay una creciente necesidad de contar con un SAICM más fuerte y más capaz, al que se le otorgue la prioridad política adecuada y los recursos apropiados.

El Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, adoptado antes de la creación del SAICM, y el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, adoptado después del SAICM, abordan contaminantes tóxicos específicos que pueden desplazarse a largas distancias a través de corrientes de aire o de agua, y se acumulan en el medio ambiente y en los organismos vivos. Dichos contaminantes causan daños a la salud humana y al medio ambiente en sitios distantes de su fuente original. Esta es el motivo que justifica la firma de tratados globales y vinculantes sobre el control de productos químicos. También es lo que le da a los gobiernos de países de ingresos altos un motivo interesado para proporcionar apoyo político, técnico y financiero a los Convenios.

El SAICM, por su parte, cuenta con un alcance mucho más amplio, ya que aborda prácticamente todas las fuentes de exposición a los productos químicos tóxicos no cubiertos por los tratados de Estocolmo y de Minamata, el Protocolo de Montreal, y otros tratados. En muchos casos, los daños a la salud humana y/o el medio ambiente causados por estas otras fuentes pueden ser tan graves como los daños causados por los contaminantes orgánicos persistentes, sustancias degradantes de ozono, y/o el mercurio. Dichas fuentes de exposición a productos químicos tóxicos con frecuencia afectan de manera desproporcionada a los habitantes y el medio ambiente de los países de ingresos bajos y medios. No obstante, en muchos casos los gobiernos de los países afectados negativamente carecen de información sobre estas fuentes de exposición tóxica y el tipo de políticas y programas relevantes que se pueden implementar para abordar el problema de manera adecuada.

Consideremos dos ejemplos de las muchas fuentes de los productos químicos tóxicos que no se abordan de manera integral en los convenios existentes sobre productos y residuos químicos:¹ la intoxicación por plomo y la exposición a plaguicidas (ver Anexo 1).

Según la OMS, la intoxicación por plomo es una "*enfermedad totalmente prevenible*".² Conforme los países de ingresos altos han ido adoptando cada vez más programas y políticas que buscan reducir la exposición al plomo de los niños, de manera predominante se ha vuelto una enfermedad de los países de ingresos bajos. Se estima que actualmente un 90 por ciento de los niños con altos niveles de plomo en la sangre viven en regiones de bajos ingresos.³ Sin embargo, debido a que el plomo no suele desplazarse a largas distancias en el medio ambiente, los convenios globales sobre productos químicos no han servido para reducir y minimizar dicha exposición.

Las instituciones de gobierno relevantes y las industrias en los países de ingresos bajos suelen carecer de información sobre los riesgos extremos asociados con la exposición al plomo durante la infancia, así

¹ Convenios de Basilea, Rotterdam, Estocolmo y Minamata

² World Health Organization, Childhood Lead Poisoning. 2010. p. 8
<http://www.who.int/ceh/publications/leadguidance.pdf>

³ Ibid, p. 32

como sobre políticas, programas y técnicas que se puedan implementar para reducir o eliminar estos riesgos. Sin embargo, el SAICM ha proporcionado un espacio para compartir información sobre estos riesgos y promover la cooperación internacional para abordarlos. La ICCM2 identificó el plomo en la pintura como un tema emergente de las políticas, y estimuló el establecimiento de una alianza global multipartita, la Alianza Mundial para Eliminar el Uso de Plomo en la Pintura (GAELP, por sus siglas en inglés), la cual promueve esfuerzos para eliminar el uso de plomo en la pintura a nivel de los países, y entrega un informe sobre sus avances en las reuniones de la ICCM.

Otro ejemplo son los daños sanitarios y ambientales asociados a la exposición a plaguicidas. En este caso, el daño también afecta de manera desproporcionada a las personas y el medio ambiente de los países de ingresos bajos y medios, en donde una mayor proporción de la población se dedica a la agricultura y/o vive en áreas rurales en las cuales se hace un uso más intensivo de los plaguicidas que en los países de ingresos altos. Los reglamentos nacionales sobre el control de plaguicidas en los países de ingresos medios y bajos suelen tener profundas carencias, ser débiles, con lagunas, y con un monitoreo y aplicación inadecuados. El nivel de alfabetismo suele ser menor, y los campesinos, los pequeños agricultores y los trabajadores agrícolas sin tierra no suelen contar con acceso a información de importancia crítica, y, en muchos casos, se siguen utilizando ampliamente plaguicidas altamente peligrosos que se han prohibido o restringido severamente en los países de ingresos altos.

El Convenio de Estocolmo ha prohibido algunos plaguicidas que son persistentes y/o bioacumulativos, y que se desplazan a largas distancias en el medio ambiente. El Convenio de Rotterdam facilita la entrega de información a los importadores de otros plaguicidas y formulaciones dañinos. Sin embargo, a nivel global, los demás plaguicidas –muchos de los cuales son altamente dañinos– no cuentan con el más mínimo control. Según la OMS, los datos disponibles son demasiado limitados para calcular el impacto global que tienen los plaguicidas sobre la salud. Sin embargo, la literatura científica deja en claro que los efectos de la producción, el uso, la dispersión, y el manejo inadecuado de los plaguicidas son un problema de salud significativo a nivel mundial. El PNUMA señala que para el año 2020, los costos acumulados en salud de las lesiones agudas provocadas a pequeños usuarios de plaguicidas en África subsahariana será de aproximadamente 97 mil millones de dólares americanos.⁴ Actualmente no se cuenta con un cálculo de los costos de los impactos de los plaguicidas sobre la salud mundial y el medio ambiente.

En respuesta a esta y otras preocupaciones, la ICCM4 reconoció que los plaguicidas altamente peligrosos (PAP) causan efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente en muchos países, en particular los de ingresos medios y bajos, y acogió una estrategia desarrollada por la FAO, el PNUMA y la OMS para abordar el problema. La ICCM4 además alentó a las partes interesadas a asumir esfuerzos coordinados para implementar la estrategia a nivel local, nacional, regional e internacional, con énfasis en la promoción de alternativas agroecológicas y en el fortalecimiento de las capacidades regulatorias nacionales para realizar evaluaciones y gestión de riesgos.⁵

Ningún acuerdo de cooperación internacional aborda este tema de manera integral. El SAICM es el único marco en el que gobiernos, los organismos intergubernamentales y las partes interesadas relevantes pueden cooperar para abordar este tema tan crucialmente importante.

⁴ UNEP (2013) Costs of Inaction on the Sound Management of Chemicals, Job Number: DTI/1551/GE

⁵ http://www.saicm.org/index.php?option=com_content&view=article&id=550&Itemid=767

El SAICM cataliza y facilita la realización de esfuerzos multipartitas y multisectoriales para abordar las fuentes de exposición a productos tóxicos

La Alianza Mundial para Eliminar el Uso de Plomo en la Pintura y las decisiones de la ICCM4 sobre los PAPs son sólo dos ejemplos de cómo el SAICM estimula y facilita que se realicen esfuerzos multipartitas y multisectoriales para abordar las fuentes de exposición a sustancias tóxicas. Las decisiones de la ICCM también han estimulado actividades internacionales dirigidas a abordar otras fuentes de exposición a sustancias tóxicas, incluyendo el acceso a información sobre los productos químicos en los productos, exposiciones tóxicas relacionadas con el ciclo de vida completo de los productos eléctricos y electrónicos, los productos químicos que perturban el sistema endocrino (EDCs, por sus siglas en inglés), nanotecnología y nanomateriales, contaminantes farmacéuticos ambientalmente persistentes, y otros.

El SAICM proporciona un marco que estimula y facilita que los funcionarios de gobierno, ONGs de interés público, grupos comunitarios, agencias de la ONU, el sector privado y de la salud, los sindicatos, y otros interesados directos relevantes colaboren e interactúen en apoyo a los objetivos de la gestión racional de los productos químicos. Antes de que existiera el marco del SAICM, esta colaboración solía ser difícil y a veces incluso ni siquiera era viable. En el contexto del SAICM, las ONGs de interés público y otros interesados directos pueden alinear sus propias iniciativas de seguridad química con políticas y marcos aprobados internacionalmente que sus gobiernos reconocen y apoyan.

Si el SAICM llegara a expirar en el año 2020, estas iniciativas concluirían y habría muy poca base, si es que alguna, para promover cualquier otro esfuerzo multipartita y multisectorial para abordar las fuentes de exposición a productos químicos.

El SAICM proporciona información y apoyo a funcionarios de gobierno con responsabilidades en la gestión de productos químicos

El SAICM proporciona un marco para que se efectúen reuniones regionales que faciliten el diálogo entre pares sobre temas relacionados con el manejo racional de productos químicos. El SAICM ayuda a los gestores nacionales de productos químicos a tener un mejor entendimiento de los enfoques que utilizan otros países para controlar distintos peligros químicos que necesitan abordar. El SAICM expande el acceso a la información, la experiencia y los lineamientos de las políticas relacionadas con los productos químicos. El SAICM ayuda a fortalecer la postura de los funcionarios que gestionan productos químicos a nivel nacional al interior de sus ministerios u organismos, y ayuda a estimular la coordinación y la cooperación entre ministerios para apoyar los objetivos de la seguridad química.

> Resultados por los cuales es importante el SAICM

1. Se conserva el diseño y la práctica multipartita y multisectorial del SAICM Más allá de 2020.
2. Se conserva el amplio ámbito del SAICM, ya que si no existiera no habría ningún marco internacional participativo para abordar las preocupaciones más apremiantes de la mayor parte del mundo en torno a la seguridad química.
3. Más allá de 2020 promueve y aborda temas actuales de preocupación y cuestiones relacionadas con las políticas emergentes.
4. El proceso de Más allá de 2020 conduce a avances continuos y cuantificables en dirección a reformar la manera en la que se producen y utilizan los productos químicos para evitar daños a la salud humana y el medio ambiente.

Anexo 1

Dos ejemplos de temas importantes para los países en desarrollo y en transición que los convenios actuales sobre productos químicos y residuos no abordan de manera integral

La exposición al plomo y a los plaguicidas son solo dos de los muchos ejemplos posibles de fuentes de exposición a sustancias tóxicas que busca abordar el proceso del SAICM. Si no existiera el SAICM, no existiría un marco internacional participativo para abordar las apremiantes preocupaciones sobre la seguridad química que existen en la mayor parte del mundo.

Intoxicación por plomo

La Organización Mundial de la Salud (OMS), considera que la intoxicación con plomo es una de las diez enfermedades principales cuyo impacto en la salud infantil se debe a factores ambientales modificables.⁶ La intoxicación con plomo representa el 0.6% de la carga global total de las enfermedades.⁷ Se calcula que dieciséis por ciento de todos los niños, a nivel mundial, tienen niveles de plomo en sangre mayores a 10 microgramos por decilitro. Se estima que un 90% de los niños con niveles altos de plomo en la sangre viven en regiones de bajos ingresos.⁸ Los científicos y funcionarios del área de la salud pública están de acuerdo en que no existe un nivel de exposición que sea seguro para los niños.⁹

Además de este enorme costo humano, la exposición al plomo también es una enorme carga económica para las sociedades. Un estudio reciente que investigó el impacto económico de la exposición infantil al plomo en economías nacionales de países de ingresos bajos y medios, calculó que la carga acumulada del costo es de \$977 mil millones de dólares anuales a nivel internacional.¹⁰ Esta cantidad es siete veces mayor que el total combinado de la asistencia para el desarrollo que reciben los países de ingresos medios y bajos de parte de los principales gobiernos donantes.¹¹ Según la OMS, la intoxicación por plomo es una "enfermedad totalmente prevenible."¹²

La exposición a los plaguicidas

Los datos globales y los cálculos acreditados sobre los daños a la salud humana y el medio ambiente causados por la exposición a plaguicidas son mucho más escasos que aquellos asociados con la exposición al plomo. Científicos de la OMS han señalado que aún se desconoce la carga global de las enfermedades asociadas con la exposición crónica a plaguicidas tóxicos, ya que todavía no ha sido posible

⁶Prüss-Üstün, A., y Corvalán, C. (2006). World Health Organization, Preventing Disease Through Healthy Environments: Towards an estimate of the environmental burden of disease, 2006. p. 12: http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/preventingdisease.pdf

⁷ World Health Organization, Childhood Lead Poisoning, 2010. p. 11: <http://www.who.int/ceh/publications/leadguidance.pdf>

⁸ Ibid, p. 32

⁹ <https://www.cdc.gov/nceh/lead/>

¹⁰ Attina T.M., Trasande L. (2013). Economic costs of childhood lead exposure in low- and middle-income countries, *Environmental Health Perspectives* 121: 1097-1102 <http://ehp.niehs.nih.gov/1206424/>

¹¹ En 2013, los gobiernos que participaron en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) proporcionaron un total de 134.8 mil millones de dólares americanos en asistencia oficial neta para el desarrollo. Ver: OECD, Aid to developing countries rebounds in 2013 to reach an all-time high: <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm>

¹² World Health Organization, Childhood Lead Poisoning, 2010. p. 8 <http://www.who.int/ceh/publications/leadguidance.pdf>

realizar cálculos con base en los diferentes modos de acción a través de los cuales los plaguicidas ejercen sus efectos tóxicos.¹³ Un estudio anterior, pero con autoridad calculó que quizás haya un millón de casos de intoxicación grave no intencional con plaguicidas por año, además de dos millones de casos de individuos hospitalizados por intento de suicidio con plaguicidas. El autor indica que esto necesariamente refleja solo una fracción del problema real y calcula que podría haber hasta 25 millones de trabajadores agrícolas en países en desarrollo con algún padecimiento ocupacional debido a una intoxicación con plaguicidas al año, aunque la mayoría de los incidentes no se registran y la mayor parte de los pacientes no busca atención médica.¹⁴ Un ejercicio de vigilancia más reciente en Centroamérica señaló que había una tasa de subregistro del 98 por ciento en los casos de intoxicación con plaguicidas, con un estimado regional de 400,000 intoxicaciones anuales, de los que un 76 por ciento de los incidentes eran ocupacionales.¹⁵ Más recientemente, una encuesta de la FAO en Burkina Faso (2010), bajo los auspicios del Convenio de Rotterdam, muestra que un 82 por ciento de los agricultores han experimentado síntomas de intoxicación por plaguicidas.¹⁶

UNEP señala que para el año 2020, los gastos acumulados en salud de las lesiones agudas provocadas a pequeños usuarios de plaguicidas en África subsahariana será de aproximadamente 97 mil millones de dólares americanos.¹⁷ Un cálculo conservador del impacto de la exposición a plaguicidas en pequeños agricultores en el África Subsahariana sugiere que ciertos costos específicos asociados con la intoxicación por plaguicidas: faltas al trabajo, tratamiento médico ambulatorio, y hospitalización, llegaron a \$4,400 millones de dólares americanos en el 2005. Estos cálculos no incluyen otros costos, tales como el sufrimiento humano o los costos relacionados con la pérdida del medio de subsistencia.¹⁸ No existen datos ni cálculos serios que cuantifiquen los daños a los ecosistemas asociados a la exposición a plaguicidas. Una vez que se hayan estudiado y cuantificado todos los daños asociados a la exposición a plaguicidas, es probable que sean tan grandes como aquellos asociados a la exposición al plomo, o aún mayores.

Igual que con el plomo, los daños relacionados con la exposición a los plaguicidas afectan de manera desproporcionada a los países de ingresos bajos o medios. Una proporción mucho mayor de la población de estos países se dedica a la agricultura y/o vive en áreas rurales donde se utilizan los plaguicidas intensivamente, en comparación a los países de ingresos altos. Muchas veces las regulaciones nacionales que rigen el control de los plaguicidas en países de ingresos bajos y medios tienen profundas carencias, o bien son débiles, con lagunas, y con un monitoreo y aplicación inadecuados, y las condiciones normales del uso de plaguicidas suelen traducirse en mayores riesgos para la salud de los trabajadores agrícolas y el ecosistema.

¹³ Prüss-Ustün, A., Vickers, C., Haefliger, P., Bertollini, R. (2011). Knowns and unknowns on burden of disease due to chemicals: a systematic review. *Environmental Health* 10:9: <http://www.ehjournal.net/content/10/1/9>

¹⁴ Jeyaratnam, J. (1990). Acute pesticide poisoning: A major global health problem. *World Health Statistics* Q43:139-44

¹⁵ Murray D, Wesseling C, Keifer M, Corriols M, Henao S (2002) Surveillance of pesticide-related illness in the developing world: putting the data to work. *International Journal of Occupational Environmental Health* 8(3):243-8.

¹⁶ <http://www.pic.int/Aplicaci%C3%B3n/Formulacionesplaguicidasextremadamentepeligrosa/FPEPKit/%C2%BFQu%C3%A9eslaintoxicaci%C3%B3nporplaguicidas/tabid/3119/language/es-CO/Default.aspx>

¹⁷ UNEP (2013) Costs of Inaction on the Sound Management of Chemicals, Job Number: DTI/1551/GE

¹⁸ PNUMA (2012) *Perspectiva de los productos químicos a nivel mundial: hacia una gestión racional de los productos químicos: Informe sintetizado para tomadores de decisiones*. p. 29