



un futuro sin tóxicos

---

## Reflexiones de IPEN frente a los preparativos para el INC 4

Marzo de 2012

A IPEN le gustaría compartir algunos pensamientos y observaciones en momentos en que los delegados se preparan para asistir a la Cuarta reunión del Comité Negociador Intergubernamental con el fin de preparar un instrumento mundial, jurídicamente vinculante, sobre el mercurio (INC 4).

Las negociaciones sobre el convenio se realizan en un escenario caracterizado por el rápido aumento de los niveles de mercurio. Los científicos destacan el hecho de que los niveles de mercurio en el Océano Pacífico han aumentado en un 30% en los últimos 20 años, y que si no se toman medidas, los niveles de mercurio aumentarán en un 50% en las próximas décadas.

De hecho, si no se dan pasos para revertir esta tendencia, los científicos estiman que en 2050 los niveles de contaminación del Océano Pacífico se habrán duplicado en relación a los de 1995. Esta situación afectará negativamente el contenido de mercurio de los peces, que constituyen una de las principales fuentes de exposición humana.

Pese a que se lograron algunos avances en el INC 3, la debilidad de las medidas adoptadas para cumplir algunos de los elementos más importantes del convenio, junto con el punto muerto en que se encuentran las negociaciones sobre emisiones y aspectos financieros, hacen surgir la preocupación de si el convenio logrará revertir la tendencia ascendente de los niveles de mercurio. Sin acciones auténticas para resolver el tema de las fuentes de mercurio, el convenio puede significar en la práctica una legitimación del incremento de las emisiones y un fracaso en materia de protección de la salud humana y el medio ambiente.

### Liberaciones a todos los medios

IPEN considera muy importante que el futuro instrumento sea un convenio de control del mercurio en todos los medios. Un convenio que solo se enfoque al control de las emisiones al aire incentivará a los operadores a reducir sus emisiones al aire, transformándolas en liberaciones a la tierra y a los sistemas acuáticos, e incorporándolas en los productos.

Esto podría conducir a la aprobación de un convenio mundial sobre el mercurio que en realidad intensifique la contaminación y la exposición a nivel local. Por añadidura, el mercurio liberado a la tierra o al agua puede volatilizarse y entrar al aire. En el INC 3 se logró un fuerte apoyo a favor de un artículo combinado que se haga cargo de las liberaciones al aire, a la tierra y al agua. Sin embargo, algunos países apoyan artículos separados o incluso plantean eliminar algunos medios del tratado. En el INC 3 también surgieron propuestas a favor de medidas voluntarias o para eliminar algunas de las fuentes, por parte de países en los que precisamente existen algunas de estas fuentes.

Para que el convenio sea realmente significativo y haga frente a los niveles crecientes de mercurio, será necesario adoptar medidas vinculantes con respecto a las fuentes antropogénicas de mercurio. Estas medidas pueden aplicarse en forma gradual para resolver el tema de las capacidades mediante el uso de Mejores Técnicas Disponibles (MTD) desarrolladas por un comité de expertos. Las directrices sobre

MTD deben controlar las liberaciones de mercurio al agua y a la tierra y su incorporación en los productos; deben dar prioridad a las alternativas y deben fortalecerse con el tiempo, a fin de ser más estrictas. En aras de la eficiencia, debe prepararse un solo conjunto de directivas sobre MTD para las liberaciones desde una fuente a todos los medios, en lugar de tres documentos distintos sobre MTD: uno para el aire, uno para el agua y uno para la tierra.

Es necesario abordar el problema de las liberaciones a todos los medios debido a la producción del monómero de cloruro de vinilo (VCM). En esta etapa avanzada de las negociaciones, aún parece no haber datos disponibles, a nivel público, sobre las emisiones de mercurio y las liberaciones al medio ambiente causadas por la producción de VCM con uso de catalizadores de mercurio. En 2008 el PNUMA calculó que este proceso consume 700 toneladas métricas de mercurio.

Considerando que solo existen registros de aproximadamente la mitad de este mercurio consumido, la producción de VCM puede estar entre los mayores contribuyentes a la contaminación antropogénica mundial por mercurio. Debido a que los expertos que prepararon el informe no contaban con datos sobre emisiones con los cuales trabajar, la *Evaluación mundial del mercurio en la atmósfera*, del PNUMA, trata las plantas de elaboración de VCM como si liberaran cero emisiones de mercurio a la atmósfera.

El INC 4 necesita ocuparse con urgencia de esta situación. En la sesión técnica del INC 3 se presentó información preliminar sobre una alternativa al catalizador de mercurio. IPEN desea incentivar a los gobiernos a solicitar a la Secretaría la presentación de una actualización detallada de las alternativas a los catalizadores de mercurio en la INC 4, a fin de que los delegados puedan utilizar esa información en las discusiones sobre esta importante fuente de mercurio.

El convenio debe procurar reducir las emisiones fijando una fecha límite clara para prohibir la introducción de los procesos industriales con uso de mercurio que se encuentran incluidos en el Anexo D. La entrada en vigencia de este convenio no debe utilizarse como la fecha para ello, ya que esto simplemente permite que las Partes amplíen el número de estas instalaciones en forma ilimitada antes de que el convenio entre en vigor. Debe haber límites y restricciones claras para la construcción de nuevas instalaciones de este tipo y para la expansión de las existentes. Si se necesita una fecha límite para permitir que los países con instalaciones preexistentes continúen operándolas, la fecha que debe utilizarse es la fecha de la Conferencia Diplomática que adopte el convenio y no la fecha de la entrada en vigor del convenio.

Finalmente, debe eliminarse el enfoque de dos niveles denominado “emisor agregado importante”. De acuerdo con este enfoque, sólo un número relativamente pequeño de países en desarrollo y países con economías en transición recibirán un apoyo importante del mecanismo financiero para hacerse cargo de sus fuentes de emisión de mercurio. Para otros países, los esfuerzos nacionales para encargarse de estas fuentes podrán ser en su mayor parte voluntarios y carecer de apoyo. Creemos que si se busca el éxito del convenio, será necesario estimular en todas las regiones la participación completa de todos los gobiernos interesados. El artículo debe ser enmendado a fin de que exija que las Partes adopten una meta nacional en materia de reducción y eliminación de sus fuentes, emisiones y liberaciones de mercurio; desarrollen un plan nacional para reducir y eliminar estas fuentes de emisión, y luego apliquen ese plan.

## **Mecanismo financiero**

IPEN considera de extrema importancia para la aplicación del convenio, la existencia de un mecanismo financiero previsible y adecuadamente provisto de fondos. Las disposiciones fundamentales de la Convención deben ser obligatorias, ya que las disposiciones de carácter voluntario probablemente no serán elegibles para recibir apoyo financiero conforme a un acuerdo que vincula el acceso a los fondos con el cumplimiento de las disposiciones.

Existen distintos puntos de vista sobre la modalidad del mecanismo financiero; sin embargo, antes de elegir un mecanismo específico, pensamos que sería útil discutir y acordar qué características debería

tener ese mecanismo. Entre las características deseables están las de que sea una institución resolutoria, con capacidad de acceso a grandes y pequeñas cantidades de dinero, con contribuciones financieras del sector privado, con capacidad para hacerse cargo de factores sociales y económicos complejos, con capacidad para cumplir las obligaciones del convenio sin poner en riesgo las metas de reducción de la pobreza, y con financiamiento para actividades de apoyo antes de que los países ratifiquen el convenio.

Creemos también que el mecanismo financiero de la Convenio debe proporcionar un acceso privilegiado a los Países Menos Desarrollados (LCDs en inglés) y a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDs en inglés). Entre otros aspectos, esto podría incluir: menores exigencias de cofinanciamiento, ayuda para desarrollar propuestas de financiamiento, y criterios más amplios en materia de elegibilidad de los proyectos. En el INC 3 muchos países dieron su apoyo a un fondo independiente debido a las frustraciones con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF en inglés) y a las buenas experiencias con el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal (MLF en inglés).

Sin embargo, para que un fondo independiente tenga éxito, debe recibir fondos suficientes y ser sostenible a largo plazo. La creación de un fondo independiente controlado por la COP, que distribuya en forma rápida fondos insuficientes, y al que se le acabe el dinero, debilitaría grandemente los esfuerzos de los países en desarrollo y en transición para enfrentar el tema del mercurio. También resulta preocupante el tema de la viabilidad de establecer un fondo independiente para un convenio que se ocupa de una sola substancia, cuando existen fuertes presiones a favor de las sinergias y de la eficiencia de los recursos.

## **Planes nacionales de implementación (PNI)**

Para muchos países, la preparación de un PNI es esencial para lograr un conocimiento exhaustivo de las fuentes nacionales. La experiencia del Convenio de Estocolmo mostró que la disponibilidad de fondos para la preparación de PNI era crucial para hacer posible la ratificación y la implementación del Convenio. Sin embargo, en el INC 3, algunos países propusieron que la preparación misma del PNI sea voluntaria.

Si esto se aprueba, la preparación del PNI puede no ser considerada como una actividad de cumplimiento y por lo tanto puede no ser elegible en forma automática para apoyo financiero. Probablemente esto generará un impacto negativo en la capacidad de los países en desarrollo para establecer prioridades, impedirá que coloquen disposiciones de extrema importancia dentro del régimen de cumplimiento del convenio, y hará que sean inelegibles para el apoyo del mecanismo financiero.

Los PNI pueden jugar un papel crucial para sensibilizar a las autoridades ministeriales respecto al mercurio y para reforzar la prioridad que se le dé a la gestión adecuada de las sustancias químicas mediante el establecimiento de puntos focales y la creación de un panel nacional de expertos. Los PNI deben incluir un inventario de existencias, fuentes y residuos de mercurio y sitios contaminados con mercurio. El instrumental mejorado del PNUMA puede resultar útil para que las Partes identifiquen y cuantifiquen sus fuentes y sus liberaciones de mercurio.

Los diversos planes de acción nacionales exigidos por varios de los artículos pueden ser capítulos del PNI. Además, las acciones de apoyo serán una parte crucial del convenio sobre el mercurio. Los PNI son un producto tangible y lógico de las actividades de apoyo que ayudan a establecer las prioridades de los países y facilitan el camino para una aplicación significativa del convenio. La asistencia técnica a los países para la preparación de sus PNI puede ayudar a establecer un plan manejado por los propios países, con resultados concretos. Finalmente, los PNI también pueden contribuir a que el gran público entienda y apoye las metas de implementación nacional, al involucrar a la sociedad civil en su formulación y ejecución.

## **Sitios contaminados**

El desastre original de Minamata ocurrió debido a la contaminación de la bahía de Minamata por una planta productora de acetaldehído por catálisis de mercurio, que creó un sitio contaminado de gran tamaño, con resultados devastadores. A pesar de esta triste lección de la historia, el INC 3 propuso un

enfoque totalmente voluntario para abordar el problema de los sitios contaminados y pareció ignorar el tema de las compensaciones a víctimas de la contaminación por mercurio.

Esto debilita los esfuerzos para controlar la contaminación mundial por mercurio, ya que los sitios contaminados, además de causar daño a las comunidades locales, contribuyen a la exposición mundial al mercurio. El enfoque voluntario, además, hace que los esfuerzos de las partes para ocuparse de los sitios contaminados quede fuera del régimen de cumplimiento de la Convención, y de este modo, probablemente, los hace inelegibles para recibir el respaldo del mecanismo financiero. IPEN cree que las Partes deben estar obligadas a identificar los sitios contaminados y a realizar una caracterización inicial de ellos.

La responsabilidad fundamental en materia de compensaciones y de remediación de los sitios contaminados debe recaer en las partes responsables, pero el convenio también debe incluir disposiciones que promuevan la cooperación internacional para hacerse cargo de los sitios más problemáticos cuando la parte responsable no pueda ser identificada o cuando no se cuente con los recursos y la tecnología adecuados. Conforme al actual proyecto de texto del convenio, un sitio contaminado similar al de la Bahía de Minamata, bien podría ser ignorado, ya que no habría obligación de identificarlo, limpiarlo, y ocuparse de las víctimas. Sería deshonesto colocar el nombre de *Convención de Minamata* a un convenio mundial de control del mercurio si el texto mismo hace posible que ocurran nuevos desastres de Minamata en el futuro.

## **La minería de oro artesanal y en pequeña escala y la gran minería**

Aunque se la ha descrito como la “historia exitosa” del INC 3, aún se necesita mucho trabajo para controlar la minería del oro artesanal y en pequeña escala (MOAPE ó ASGM por su sigla en inglés) una importante fuente de mercurio. Actualmente existe confusión respecto de si las Partes “deberían” o “deberán” tomar medidas en relación con MOAPE. El texto actual ignora la vasta contaminación que esta minería deja tras de sí, y esta práctica fue eliminada como fuente de mercurio de los Anexos F y G. Considerando la magnitud de la exposición y de las emisiones de la MOAPE, un enfoque voluntario no constituye una acción significativa dentro del convenio.

Cada Parte debe estar obligada a eliminar en forma gradual las prácticas incluidas en el párrafo 1 del Anexo E, ya que estas son las prácticas que liberan las mayores cantidades de contaminación. Las medidas obligatorias deben incluir un plan de acción nacional que contemple la prevención de la exposición de las poblaciones vulnerables, además de una estrategia de salud pública. La importación de mercurio para la MOAPE debe ser prohibida, a fin de evitar que sigan los envenenamientos de mineros, niños, mujeres y otros grupos, como son las comunidades pesqueras, cuyas ocupaciones resultan afectadas por el mercurio. Es necesario identificar e implementar las actividades de los países con respecto a la MOAPE, en conformidad con un plan de acción nacional que sea parte del PNI de cada país.

En contraste, la gran minería pareció recibir escasa atención en el INC 3 a pesar de su posiblemente importante contribución a las emisiones de mercurio. El PNUMA calcula que aproximadamente el 15 por ciento de todas las emisiones antropogénicas de mercurio corresponden a liberaciones no intencionales de mercurio relacionadas con las operaciones y las instalaciones mineras de extracción y refinación de metales a escala industrial. Por esta razón el PNUMA desarrollo un instrumental normalizado para la identificación y cuantificación de liberaciones de mercurio, que incluye la producción primaria del metal como una fuente que debe estar identificada en un inventario nacional del mercurio.

Es probable que la contaminación por mercurio causada directamente por la extracción y procesamiento del mineral haya sido subestimada. Por ejemplo, en Estados Unidos, el total reportado de liberaciones y transferencias de mercurio provenientes de todas las instalaciones de procesamiento del mineral, fue de 2.486 toneladas métricas en 2008. La mayor parte de esta contaminación se quedó en el sitio y fue liberada a la tierra. Esto sugiere que el total mundial de mercurio depositado en todos los vertederos de residuos mineros de todas las operaciones mineras pasadas y presentes debe ser extremadamente grande.

Los residuos depositados en vertederos están continuamente siendo afectados por la erosión y otros procesos naturales que ciertamente ocasionan elevadas, aunque no registradas, emisiones al aire, descargas en el agua, y otras liberaciones de mercurio provenientes de los vertederos de residuos mineros. La minería de metales ferrosos y no ferrosos debe estar incluida en la categoría de fuentes del Anexo F y deben tomarse medidas sobre ella en un convenio que ponga bajo control las liberaciones a todos los medios, como se ha descrito más arriba.

## Residuos

IPEN cree que el convenio sobre el mercurio debe contener disposiciones obligatorias específicas sobre los residuos de mercurio y no simplemente delegar en el Convenio de Basilea la responsabilidad que le compete en esta importante materia. La protección de la salud humana y el medio ambiente no es un objetivo específico del Convenio de Basilea, y este no se ocupa en forma completa de los aspectos relacionados con el manejo, recolección, eliminación o transporte de residuos de mercurio. El convenio debe disponer de un listado de las técnicas apropiadas para el tratamiento de los residuos que contienen mercurio y definir los niveles de desempeño de estas técnicas en las directrices sobre MTD/MPA (Mejores Prácticas Ambientales).

Es necesario determinar los valores límites, incluyendo un valor de protección de la salud que defina los residuos como peligrosos. Las disposiciones adicionales deben incluir requisitos destinados a minimizar y a evitar la generación de residuos que contengan mercurio; medidas relacionadas con la responsabilidad y la compensación; la exigencia de un plan de acción nacional incorporado al PNI del país; la aplicación del principio de que “quien contamina paga”, ya que muchos países reconocen que al sector privado le corresponde desempeñar un rol financiero importante en el convenio.

Debe prohibirse la transferencia de residuos desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, y la transferencia entre otros países solo debe ocurrir con el consentimiento del país importador, a fin de garantizar que existe la capacidad suficiente para manejar los residuos y para evitar el dumping de residuos y el daño consiguiente a la salud humana y el medio ambiente.

## El nombre del convenio

La propuesta de dar al convenio mundial sobre el mercurio el nombre de *Convenio de Minamata* es altamente significativa. IPEN cree que el hecho de denominar *Convenio de Minamata* al convenio mundial de control del mercurio conectaría directamente la tragedia de Minamata con los esfuerzos globales para proteger la salud humana y el medio ambiente de la contaminación por mercurio. Por lo tanto, si el convenio ha de llevar el nombre de Minamata, debe respetarse a las víctimas y a sus legítimas demandas, y las lecciones de la tragedia de Minamata deben ser aplicadas al convenio.

Han transcurrido más de cincuenta años desde que se diagnosticó por primera vez la enfermedad de Minamata y los grupos de víctimas siguen manifestando una legítima insatisfacción frente a las respuestas a esta tragedia. Los grupos de víctimas quieren que todas las víctimas sean reconocidas y compensadas. Quieren un estudio exhaustivo de la situación de salud en las áreas impactadas (algo que nunca se ha realizado). Quieren garantías de la aplicación completa y adecuada del principio de que “quien contamina paga”. Quieren que las áreas contaminadas del entorno de la Bahía de Minamata sean limpiadas, a fin de que la ceremonia de firma de el Convenio no se efectúe en un lugar en donde aún se desatiende la contaminación masiva con mercurio. Finalmente, los grupos de víctimas de Minamata quieren que se establezca un sistema de salud y bienestar que permita que los residentes lleven una vida segura.

IPEN se solidariza con los grupos de víctimas que insisten en que la tragedia que aún se vive debe ser adecuadamente enfrentada por el Gobierno de Japón y por la Empresa Chisso antes de que el Convenio pueda recibir el nombre de *Convenio de Minamata*. Esto significa que debe adoptarse un compromiso público y deben darse pasos concretos hacia una solución genuina de los aspectos más sobresalientes, antes de la conferencia diplomática de 2013.

Pronunciamento de los grupos sobre llamar al convenio de Minamata

[http://www.ne.jp/asahi/kagaku/pico/mercury/INC2\\_NGO/Minamata\\_Statement\\_110123\\_en.pdf](http://www.ne.jp/asahi/kagaku/pico/mercury/INC2_NGO/Minamata_Statement_110123_en.pdf)

Declaración de IPEN en Honor a Minamata

<http://ipen.org/minamata/wp-content/uploads/2011/04/Honoring-Minamata-Solidarity-Statement-Spanish.pdf>

Daily Yomiuri Online February 5, 2012; *Minamata deadline July 31 / Groups supporting sufferers of mercury poisoning criticize limit*; <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T120204003375.htm>

The Japan Times / Kyodo Tuesday, Feb. 28, 2012; *Minamata victim's exclusion overturned. In recognizing woman, court faults '77 criteria*; <http://www.japantimes.co.jp/text/nn20120228a2.html>

Nota: el 7 de marzo del 2012 la Prefectura de Kumamoto, después de consultas con el Ministerio del Ambiente, anunció que apelará el caso ante la Suprema corte para evitar que esta mujer sea clasificada como una víctima de Minamata.

The Japan Times / Kyodo Thursday, March 1, 2012; *Mercury pact falls short on Minamata*

<http://www.japantimes.co.jp/text/nn20120301f1.html>