

Puntos de vista de la IPEN sobre la propuesta de elementos del INC2 sobre el mercurio

Enero de 2011

A la IPEN le resulta extremadamente decepcionante el documento del Secretariado titulado *Proyectos de elementos de un enfoque exhaustivo e idóneo para un instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial sobre el mercurio*.¹ Le agradecemos al secretariado el trabajo que realizó, pero desde nuestra perspectiva, este documento es poco ambicioso. La contaminación por mercurio representa una enorme y grave amenaza a la salud humana y al medio ambiente a escala global, por lo que requiere una respuesta global contundente y ambiciosa. En vez de esto, las medidas contenidas en los proyectos de elementos del secretariado, tomadas como un paquete, resultan inadecuadas. Estas medidas, en su conjunto, no son suficientes para impulsar las acciones que se requieren para reducir las liberaciones de mercurio al medio ambiente global en la escala requerida para proteger de manera adecuada tanto la salud humana como el medio ambiente y reducir la contaminación por mercurio para que nuevamente sea seguro el consumo de pescado.

Por lo tanto, hacemos un llamado a las delegaciones nacionales y regionales al Comité Intergubernamental de Negociación (INC) a que introduzcan y apoyen enmiendas que fortalezcan el documento para que se adopte un acuerdo global de control del mercurio que sea integral y lo suficientemente fuerte para evitar que -por la exposición al mercurio- las generaciones futuras sufran daños neurológicos que les impida alcanzar su pleno potencial mental.

Después de años de debate, la comunidad mundial llegó al acuerdo de que es necesario contar con un instrumento global jurídicamente vinculante que controle la contaminación por mercurio. Fue así que se estableció el INC para preparar este instrumento. Lamentablemente, la propuesta que le presentó el secretariado al INC2 como la base propuesta para las negociaciones contempla un régimen de acuerdo que en gran medida es voluntario y se basa en buenos deseos. Si el INC acepta este enfoque, tan solo un reducido número de los países en vías de desarrollo y en transición más grandes e industrializados podrá quedar sujeto a compromisos de importancia crítica. Al mismo tiempo, el mecanismo financiero que se plantea en la propuesta parece limitar de manera estricta la prestación de apoyo técnico y financiero a las actividades relacionadas con

¹ UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/3 Draft elements of a comprehensive and suitable approach to a global legally binding instrument on mercury (*Propuesta de elementos de un enfoque integral adecuado a la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial sobre el mercurio*)

el cumplimiento de las disposiciones. Si se llegara a adoptar este enfoque, tan solo muy pocos países podrán resultar plenamente elegibles para recibir apoyo por parte del mecanismo financiero para el cumplimiento del acuerdo.

La propuesta incluso plantea que la preparación de los Planes Nacionales de Implementación (PNIs) sea voluntaria (Artículo 21). Si se llegara a aprobar esto, es probable que la preparación de los PNIs no se considere una actividad relacionadas con el cumplimiento del acuerdo y que no resulten automáticamente elegibles para recibir apoyo financiero. La experiencia del Convenio de Estocolmo ha demostrado que para muchos países es esencial preparar un PNI para obtener la ratificación nacional, para establecer un entendimiento integral de las fuentes nacionales, y para conseguir un involucramiento significativo en la implementación del Convenio.

El uso del término “*no se permite*”; el manejo de los productos que contienen mercurio; los procesos de fabricación que usan mercurio; la extracción aurífera artesanal y en pequeña escala; las emisiones atmosféricas; y la reparación de sitios contaminados, son ejemplos de las preocupaciones de la IPEN con la *Propuesta de elementos*. Cada uno de estos temas se discute a continuación.

“No permitir”

En los artículos 3 (fuentes de oferta de mercurio), 7 (productos adicionados con mercurio), y 8 (procesos de fabricación en los cuales se usa mercurio), la propuesta de elementos usa el término “*no permitir*”, en vez de términos que se usan más habitualmente como *impedir*, *prohibir*, o *evitar*. Se deberían corregir estos artículos en todos los lugares adecuados para cambiar el término “*no permitir*” por “*se prohíbe*”.

El término “*no permitir*” no tiene un significado claro. No parece haber sido utilizado anteriormente en otros instrumentos legales y carece de una definición legal precisa. Es un término pasivo y no queda claro que requerirle a una Parte que *no permita* una actividad genere una obligación legal afirmativa de su parte para detener o evitar que se realice la actividad en cuestión. Según el borrador de la propuesta de elementos, se escogió esta frase para tomar en cuenta “*situaciones en las cuales no se realiza la actividad que se especifica en el territorio de la Parte y, por lo tanto, es probable que la Parte no necesite adoptar una ley o regulación que la aborde*”. A nosotros no nos parece una justificación convincente. La posible fisura legal creada por el uso de este término tiene mucho más peso que la carga adicional relativamente insignificante que pudiera crear sobre las Partes la sustitución del término “*no permitir*” por “*se prohíbe*” o “*se debe evitar*”.

Artículo 7: productos con mercurio añadido

Desde la perspectiva de la IPEN, el artículo 7 debería prohibir todos los productos con mercurio añadido excepto aquellos sujetos a una exención. En vez de esto, el artículo 7 de la propuesta del secretariado plantea que el Convenio tan solo sujetará a control a los productos adicionados con mercurio que aparecen en la lista del Apéndice C.

Si se llegara a aceptar la propuesta del secretariado, se deberá enmendar el Apéndice C para que incluya las siguientes categorías: plaguicidas y biocidas que contienen mercurio, y pinturas y pigmentos que contienen mercurio.

La propuesta del secretariado da una imagen poco clara de cómo han de funcionar las exenciones. Parece que el artículo 7:

- Propone que el INC negocie todas las exenciones por uso permitido;
- No proporciona ningún procedimiento para establecer o renovar las exenciones que cuentan con un límite de tiempo; y
- No proporciona ningún procedimiento para actualizar la lista o listas de exenciones una vez que el Convenio entre en vigor.

Se debería enmendar el artículo 7 para permitir exenciones con un límite de tiempo. La propuesta del secretariado tan solo estipula un tipo de exención: la exención por uso permitido. Puede resultar apropiada una exención por uso permitido, al menos a mediano plazo, para productos como lámparas fluorescentes compactas. (Aunque a más largo plazo, conforme las lámparas ahorradoras de energía libres de mercurio se vuelvan más asequibles, es muy probable que se necesite revocar esta exención por uso permitido). Sin embargo, si no hay disposiciones referentes a las exenciones con un límite de tiempo, habrá una presión incontenible para conceder exenciones por uso permitido incluso para usos extremadamente contaminantes que fácilmente pudieran ser eliminados gradualmente a lo largo de un número determinado de años, con lo cual se proporcionarían exenciones de duración indefinida para el uso de productos adicionales con mercurio que pudieran y debieran ser eliminados gradualmente.

El artículo también debería establecer un procedimiento ordenado para enmendar el Apéndice C y añadir otras categorías de productos con contenido de mercurio para que el Convenio pueda responder a productos e información nuevos.

Artículo 8: procesos de fabricación en los cuales se usa mercurio

Este artículo no incluye ninguna disposición para establecer un calendario global para la eliminación gradual de los procesos de fabricación en los que se use mercurio, aunque tal procedimiento pudiera resultar muy útil para lograr una eliminación final relativamente rápida de plantas de producción de cloro álcali a partir de celdas de mercurio a escala global, por ejemplo.

El Apéndice D, que presenta una lista de todos los procesos que usan mercurio que estarán sujetos a control bajo este Convenio, propone tan sólo dos registros: la producción de cloro álcali y la producción de cloruro de vinilo o cloro etileno. Se debería ampliar esta lista para además incluir otros procesos de producción química que utilizan compuestos de mercurio, como los catalizadores. Esto incluiría la producción de acetaldehído y de poliuretano, entre otros compuestos. El desastre original en Minamata fue causado por las descargas de agua que realizaba una planta productora de acetaldehído catalizado con mercurio a la Bahía de Minamata. Sería una ironía adoptar un acuerdo global para el control del mercurio que se llame el Convenio de Minamata y que no contenga disposiciones que prohíban o controlen el proceso de producción química que fue responsable de provocar el desastre de Minamata.

El artículo 8 requiere que cada Parte que cuente con una o más instalaciones que usen mercurio en los procesos de fabricación que aparecen en la lista del Apéndice D, prepare un plan nacional de acción para reducir y eliminar el uso de mercurio en tales procesos. Sin embargo, el artículo 8 no estipula en ninguna parte que estas Partes estén obligadas a ejecutar los planes que preparen.

Los planes nacionales de acción requeridos en el artículo 8 deberán incluir los elementos desglosados en la Parte II del Apéndice D. La Parte II atinadamente requiere que el plan incluya un inventario del número y tipo de instalaciones que usan mercurio en los procesos de fabricación, incluyendo cálculos de la cantidad de mercurio que consumen anualmente. La Parte II, sin embargo, no les exige a estas instalaciones que midan o calculen las emisiones o liberaciones de mercurio que realizan. Estos datos son esenciales. Actualmente, la comunidad internacional no cuenta con datos sobre las emisiones de mercurio o sobre las liberaciones al medio ambiente que realiza la producción de cloruro de vinilo catalizado con mercurio. El PNUMA estimó que este proceso consumió 770 toneladas métricas de mercurio en 2008. Considerando que tan solo se ha contabilizado aproximadamente la mitad del mercurio consumido por este proceso, es probable que la producción de cloruro de vinilo se encuentre entre los mayores contribuidores a la contaminación antropogénica por mercurio a escala global. Sin embargo, debido a que no hay datos disponibles, no se sabe.

El artículo 8.2 de la propuesta prohíbe la introducción de los procesos de fabricación o instalaciones que usen mercurio que aparecen enlistados en el Apéndice D que no hayan estado siendo utilizados o que no hayan estado presentes en el territorio de la Parte a la fecha de entrada en vigor del Convenio. Esta disposición adolece de dos problemas graves. Primero, le da licencia a las Partes en donde actualmente existen este tipo de instalaciones para que crezcan de manera ilimitada, tanto en número como en tamaño. En segundo lugar, alienta a las Partes que deseen construir y operar tales instalaciones en el futuro a construir plantas rápidamente antes de que el Convenio entre en vigor. De esta manera, el periodo que precede a la entrada en vigor del Convenio funciona como una licencia sin límites para las Partes para construir la cantidad de instalaciones que se desee. Este artículo debería ser enmendado para ponerle límites y restricciones claras a la construcción de nuevas instalaciones de este tipo y a la expansión de las instalaciones ya existentes. Si se requiere de una fecha límite para permitir que los países con instalaciones pre-existentes continúen operando, se debería usar la fecha de la Conferencia Diplomática que adopte el Convenio y no la fecha en que el Convenio entre en vigor.

Artículo 9: minería artesanal y en pequeña escala del oro

El PNUMA ha clasificado la minería artesanal y en pequeña escala del oro como la segunda fuente más grande de emisiones globales de mercurio al aire, contribuyendo así a un 18 % estimado del total de emisiones al aire de todas las fuentes emisoras en su conjunto. La minería artesanal y en pequeña escala también es una fuente muy grande de descargas directas de mercurio a los sistemas de agua. Es causa de una severa exposición ocupacional y comunitaria al mercurio, y aunque le implica un ingreso monetario a las comunidades, frecuentemente también provoca una inflación a nivel local que altera las economías locales y muchas veces tiene el efecto de empobrecer aún más a comunidades de por sí pobres. Con los altos precios del oro, que por demás siguen con tendencia al alza, las prácticas de minería artesanal y en pequeña escala del oro se seguirán expandiendo a menos que se impongan medidas que controlen esta práctica. El artículo 9 de la propuesta, no obstante, parece tan solo proponer medidas voluntarias para abordar esta situación. Esto podría colocar los esfuerzos de las Partes por abordar la extracción aurífera artesanal y en pequeña escala fuera del régimen de cumplimiento del Convenio, con lo cual es muy posible que estas actividades puedan resultar ilegales para recibir apoyo por parte del mecanismo financiero del Convenio.

El artículo 9 de la propuesta comienza con una declaración subjetiva de intenciones:

Cada Parte en cuyo territorio se lleve a cabo la minería artesanal y en pequeña escala del oro en la fecha de entrada en vigor del presente Convenio para ella deberá reducir y, de ser posible, eliminar el uso del mercurio en esa actividad minera.

El artículo 9, no obstante, no incluye ningún compromiso real. Lo único que están obligadas las Partes a hacer para lograr esta loable meta subjetiva es “*considerar tomar medidas*”. Las Partes no están obligadas a hacer nada específico. La propuesta justifica esto argumentando que le proporciona a las Partes “*flexibilidad y enfoques no vinculantes*”. Ya sea de manera intencionada o no, la propuesta también le da plena flexibilidad a las Partes donantes con respecto a si proporcionan o no asistencia técnica y financiera para apoyar las medidas de reducción y eliminación del uso de mercurio en la extracción aurífera en pequeña escala.

El artículo 9.2 de la propuesta señala que será voluntaria la asistencia técnica y financiera para apoyar las medidas nacionales para reducir y eliminar el uso de mercurio en la extracción aurífera. Afirma que para prestar asistencia técnica y financiera y otras cuestiones relacionadas: “*Las Partes podrán cooperar entre sí y con las organizaciones intergubernamentales y otras entidades pertinentes*” (énfasis añadido). Desde la perspectiva de la IPEN, serán considerables los costos asociados con los programas nacionales efectivos y ambiciosos para la reducción y la eliminación del uso de mercurio en la minería artesanal y en pequeña escala del oro. Un acuerdo global para el control del mercurio que sea contundente necesita incluir disposiciones que obliguen a las Partes donantes a proporcionar un apoyo sustancial a tales programas.

El artículo 9 deberá ser enmendado para exigirle a cada una de las Partes que cuenten con actividades de minería artesanal y en pequeña escala del oro en su territorio que desarrollen e ejecuten un plan nacional de acción cuyo objetivo sea minimizar y eliminar el uso de mercurio en estas actividades. Estos planes deberán incluir:

- Una declaración de los objetivos nacionales, los objetivos de reducción, y las medidas que se usarán para el logro de los objetivos;
- Las medidas que tomará la Parte para limitar la oferta disponible de mercurio para la minería artesanal y en pequeña escala del oro, incluyendo cómo prohibirá las importaciones de mercurio y de otras fuentes de mercurio para este sector;
- Las medidas que tomará la Parte para prohibir, restringir, o desalentar la práctica del amalgamamiento de oro – la peor práctica de la minería de oro; y
- Las medidas y mecanismos que usará la Parte para limpiar, reparar y rehabilitar los sitios de minería artesanal y en pequeña escala del oro una vez concluida la actividad extractiva.

Las Partes deberán informar a la estructura institucional del Convenio periódicamente sobre sus progresos bajo los planes que hayan realizado y el artículo 9 deberá estipular que los planes se actualizarán periódicamente.

Este enfoque le da a las Partes una flexibilidad considerable, pero también coloca las actividades de las Partes para reducir y eliminar el uso de mercurio en la minería artesanal y en pequeña

escala del oro firmemente dentro del régimen de cumplimiento del Convenio y, por lo tanto, permite que estas actividades sean elegibles para recibir apoyo por parte del mecanismo financiero del mismo.

Artículo 10: emisiones a la atmósfera

Según la Evaluación Global de Mercurio Atmosférico del PNUMA de 2008, las fuentes de liberaciones no intencionadas de mercurio (la combustión de combustibles fósiles, la minería de metales y la fundición, la producción de cemento y la incineración de desechos) en su conjunto son responsables de más del 70% de todas las emisiones atmosféricas de mercurio. Esto sugiere que la eficacia de las medidas del Convenio para abordar estas fuentes emisoras de mercurio es de importancia crítica. La IPEN está de acuerdo con la propuesta de elementos en que se deben colocar las obligaciones para exigir y promover el uso de las Mejores Técnicas Disponibles (MTDs) en el centro de las medidas del Convenio dirigidas a estas fuentes emisoras de mercurio. Sin embargo, nos preocupan seriamente las especificidades del texto que se propone.

Estamos de acuerdo con quienes redactaron la propuesta de elementos críticos que sería demasiado complicado tratar de incorporar los lineamientos detallados de las MTDs en el texto mismo del Convenio. Por lo tanto, un grupo de expertos se tendrá que abocar a la preparación de los lineamientos detallados de las MTDs y tendrá que ser la Conferencia de las Partes (COP) la que se encargue de la adopción final. Sin embargo, actualmente no existe ninguna definición aceptada internacionalmente de lo que significa el término las “mejores técnicas disponibles” cuando se le aplica al control de las liberaciones de mercurio. El artículo 10.4, por lo tanto, tendrá que ser enmendado para incluir una definición de las MTDs. También tendrá que ser enmendado para incluir una declaración clara de los objetivos, los principios rectores y el marco de las políticas que deberán incorporar los lineamientos de las MTDs.

Un grupo de contacto en el INC deberá elaborar la propuesta del texto de las enmiendas el cual deberá guiar de manera clara al grupo de expertos para ayudar a asegurar que los lineamientos de las MTDs que prepare el grupo de expertos sean los adecuados para lograr una verdadera reducción en las emisiones y liberaciones de mercurio.

Si el INC no adopta estas enmiendas y las incorpora en el texto del Convenio, el grupo de expertos a cargo de realizar la propuesta de lineamientos de las MTDs casi seguramente se paralizará y se encontrará incapacitado para producir un producto útil. Considerando que contar con buenos lineamientos de las MTDs es de central importancia para una exitosa implementación del Convenio, al grupo de expertos que esté a cargo de elaborar la propuesta de estos lineamientos se le deberá dar la oportunidad de realizar su trabajo con éxito sin tener que llevar la carga de realizar una tarea indefinida que seguramente desembocará en un fracaso.

Tenemos algunas otras preocupaciones en torno a este artículo. Parece que quienes redactaron la propuesta no consideraron detenidamente las implicaciones de que el artículo 10 tan solo abordara las emisiones atmosféricas, sin tomar en cuenta las liberaciones al agua o la tierra. Este artículo se redactó para abordar las cuatro fuentes emisoras de mercurio que aparecen en la lista del Apéndice E: las calderas industriales y las centrales eléctricas alimentadas a carbón; las

instalaciones para la producción de metales no ferrosos; las instalaciones para la incineración de residuos; y las fábricas para la producción de cemento. La propuesta de elementos no parece proponer medidas para controlar las liberaciones de mercurio de estas grandes fuentes emisoras al agua y la tierra. Sin embargo, si el Convenio solamente coloca controles sobre las emisiones al aire de estas fuentes emisoras y no sobre otros medios, esto invitaría a cambiar de medios. De hecho, se alentaría y recompensaría a los operadores por reducir las emisiones de mercurio al aire a través de medios que generan una contaminación adicional con mercurio del agua y la tierra. Los artículos 10 y 11, por lo tanto, se deberían combinar en un solo artículo que utilice las MTDs para controlar tanto las emisiones de mercurio al aire como las liberaciones de mercurio al agua y la tierra. Este artículo combinado debería estar referido a un solo Apéndice E que se amplíe para también incluir las fuentes emisoras de mercurio enlistadas en el Apéndice F de la propuesta junto con otras fuentes emisoras de mercurio significativas para las cuales resultaría de gran utilidad un estándar para las MTDs.

Una de las fuentes emisoras de mercurio no deliberadas de particular preocupación son las emisiones de mercurio provenientes del uso de combustibles fósiles para la calefacción residencial e industrial. La Evaluación Global de Mercurio Atmosférico del PNUMA de 2008 estima que la contribución de esta fuente a la totalidad de las emisiones antropogénicas al aire a escala global es de un 20%, lo cual la hace una de las mayores fuentes emisoras de mercurio. Sin embargo, la propuesta de elementos no parece abordar esta importante fuente emisora de manera alguna. Se deberían enmendar tanto el artículo 10 como el Apéndice E para que aborden y controlen esta importante fuente.

Finalmente, la IPEN propone enmendar el artículo 10.5 para retirar el enfoque de dos niveles a través del cual un número relativamente pequeño de Partes (de grandes dimensiones y altamente industrializadas) con “emisiones agregadas de mercurio considerable” será sujeto a un cumplimiento detallado de obligaciones mientras que a otras Partes no se les requerirá que desarrollen y ejecuten planes nacionales de acción con el objetivo de abordar las fuentes emisoras nombradas en el artículo 10. Se deberá enmendar el artículo para exigirle a cada una de las Partes que adopte una meta nacional para la reducción y eliminación de sus emisiones y liberaciones atmosféricas de mercurio; que desarrollen un plan nacional para la reducción y, donde sea factible, la eliminación de estas emisiones; y que procedan a la ejecución del mismo.

El enfoque de dos niveles sugiere que posiblemente tan solo un número relativamente pequeño de países recibirá un apoyo significativo del mecanismo financiero para abordar las fuentes emisoras enlistadas en el Apéndice 10. Para otros países, puede que los esfuerzos nacionales para abordar estas fuentes emisoras sean en gran medida voluntarios y carezcan de apoyo. A la IPEN le preocupa que este enfoque no llegue a alcanzar su objetivo. Tenemos la creencia que si el Convenio ha de tener éxito, necesitará estimular la plena participación de todos los gobiernos interesados en todas las regiones. Las personas en un gran número de Países menos desarrollados y de Países insulares pequeños en vías de desarrollo tienen un mayor interés en el éxito de este Convenio, sobre todo aquellos que no cuentan con buenas alternativas a una dieta que se basa fuertemente en el consumo de pescado. Sus gobiernos necesitan involucrarse plenamente en este Convenio y en su implementación, para así generar el impulso global que se necesita para persuadir a los países con las más elevadas emisiones totales de mercurio para que hagan lo que sea necesario para reducir sus emisiones totales.

Artículo 13: sitios contaminados

El desastre de Minamata originalmente resultó de la contaminación de la Bahía de Minamata por parte de una planta productora de acetaldehído catalizado con mercurio. El artículo 13 de la propuesta del secretariado, no obstante, es meramente voluntario y no incluye ninguna obligatoriedad de cumplimiento para las Partes que les exija hacer algo por abordar los sitios contaminados en sus territorios. Esto coloca los esfuerzos de las Partes por abordar los sitios contaminados fuera del régimen de cumplimiento del Convenio, por lo cual es posible que resulten inelegibles para recibir apoyo por parte del mecanismo financiero del Convenio. Sería una ironía darle el nombre de Convenio Minamata a un acuerdo global para el control del mercurio sin que incluya obligaciones a sus Partes de proteger al público de sitios contaminados, como la Bahía de Minamata.

El acuerdo debería obligar a sus Partes a desarrollar y ejecutar planes para abordar los sitios contaminados con mercurio. Los elementos de estos planes deberán incluir:

- La identificación y evaluación de sitios contaminados con mercurio en sus territorios, incluyendo sitios abandonados después del cierre de instalaciones;
- Procedimientos para implementar de manera adecuada el principio de “Quien Contamina Paga” para responsabilizar a las partes responsables por los gastos de reparación de daños y asegurar que todas las víctimas de la contaminación por mercurio reciban una compensación adecuada;
- Medidas para evitar que se expanda la contaminación por mercurio;
- Lineamientos nacionales para asegurar que se reparen de manera ambientalmente sana los sitios contaminados por mercurio y compuestos de mercurio;
- Lineamientos nacionales para asegurar que se minimice la exposición humana al mercurio antes, durante, y después de la reparación, con consideración especial para las poblaciones vulnerables;
- Procedimientos para investigar los impactos sobre la salud de las personas que vivan cerca de sitios contaminados con mercurio, tomando en cuenta los impactos sobre las poblaciones vulnerables; y
- Medidas para proporcionarles información sobre los riesgos de la exposición al mercurio a las personas que vivan cerca de sitios contaminados con mercurio.