



Acción Global sobre el Mercurio Puntos de vista de IPEN

En febrero de 2007, El Consejo de Administración (CA) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) discutió la necesidad de desarrollar medidas internacionales para proteger la salud humana y al medioambiente de la exposición al mercurio.¹ El CA del PNUMA reconoce “*que las actividades que se están realizando para reducir los riesgos derivados del mercurio no bastan para hacer frente a los problemas mundiales que plantea esa sustancia*”² y concluye que “*hacen falta más medidas internacionales a largo plazo*”.³

En consecuencia, el CA decidió establecer un grupo de trabajo especial de composición abierta (GTECA) sobre el mercurio. El grupo de trabajo estaría conformado por representantes gubernamentales y partes interesadas para revisar y evaluar opciones que mejoren las medidas voluntarias y los instrumentos jurídicos internacionales nuevos o existentes para reducir el riesgo que implica el mercurio. El CA del PNUMA también decidió que examinará los resultados del grupo de trabajo especial de composición abierta en su 25º. periodo de sesiones a celebrarse en febrero de 2009 “*con miras a adoptar una decisión sobre el informe final*”.⁴

El mercurio es un contaminante mundialmente significativo

La Red Internacional para la Eliminación de los Contaminantes Orgánicos Persistentes (IPEN) considera al mercurio como un contaminante mundialmente significativo, que puede viajar grandes distancias mediante corrientes de viento y agua, y en los cuerpos de las especies migratorias. En consecuencia, puede ocasionar daños a la salud humana y al medioambiente en lugares considerablemente lejanos de donde fue originalmente liberado.

Una vez que el mercurio entre en los ecosistemas acuáticos, microorganismos lo transforman en una forma de mercurio altamente tóxica denominada *metilmercurio* que se acumula y bio-magnifica en peces y mariscos con concha, así como en quienes los consumen. Los niveles de metilmercurio en algunos peces pueden llegar a un millón de veces más que los niveles presentes en el agua circundante.⁵

La exposición a dosis bajas de mercurio y particularmente al metilmercurio daña seriamente la salud humana y al medioambiente. El metilmercurio se bio-acumula, pasa a través de la placenta y aparece en la leche materna, interfiere en el desarrollo de las funciones cerebrales de un menor y crea déficit en las habilidades de lenguaje, memoria, atención y habilidades motoras, lo mismo que visuales. Cuando la exposición al mercurio se combina con desnutrición, el riesgo se incrementa enormemente.

A la fecha, el metilmercurio se encuentra presente en los peces y mariscos de todo el mundo en niveles que ocasionan daño significativo. Muchos gobiernos urgen a las mujeres con pequeños en edad de amamantar o hijos/hijas pequeños a que eviten totalmente darles de comer cierto tipo de peces y restringir la cantidad total de mariscos que consumen. No obstante, muchos de los cientos de millones de mujeres y niños/niñas cuyo consumo de proteínas depende del pescado no pueden seguir esta recomendación.

¹ Véase Informe sobre las deliberaciones del Consejo Administrativo/Foro Ambiental Mundial a nivel Ministerial en su 24o. periodo de sesiones, *Decisión 24/3: Gestión de productos químicos*, <http://www.unep.org/gc/gc24/> .

² Decisión 24/3, párrafo 16.

³ Decisión 24/3, párrafo 17.

⁴ Decisión 24/3, párrafo 34.

⁵ Health Canada: http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/pubs/contaminants/mercur/q47-q56_e.html .

Además del costo en salud que implica para los seres humanos, la exposición al mercurio reduce la productividad total de un país y agrega una carga adicional a los costos de atención a la salud nacionales. La exposición al mercurio también perturba los ecosistemas.

La carga de mercurio mundial de origen antropogénico que pesa sobre el medioambiente se incrementa aceleradamente cada año. Dado que el mercurio se transporta a través de grandes distancias, ningún gobierno ni región actuando solo puede proteger a su población y ambiente de los daños originados por la contaminación de mercurio. Para proteger la salud humana y el medioambiente mundiales se requiere establecer un régimen efectivo de control del mercurio a escala mundial. Esto se logrará con mejores resultados mediante la adopción de un instrumento jurídicamente vinculante, ya que un instrumento como éste requerirá que todos los países trabajen conjuntamente en pos de una solución, al mismo tiempo que proporcionará recursos financieros y técnicos significativos; aspecto en el cual los países en desarrollo tendrán que hacer su parte.

Un instrumento mundial para el control del mercurio

IPEN observa la urgente necesidad de avanzar rápidamente hacia el establecimiento de un régimen mundial, jurídicamente vinculante para el control del mercurio con las siguientes características:

- Con amplio alcance que abarque todas las actividades humanas que liberan mercurio al medioambiente y que aborde todo el ciclo de vida del mercurio (reconociendo que posiblemente diferentes categorías de fuente requerirán distintas medidas con diferentes fechas de instrumentación).
- La obligación para los países desarrollados de proporcionar fuentes adecuadas y suficientes de financiamiento, nuevas y adicionales, que permitan a los países en desarrollo y a los así denominados países con economías en transición controlar efectivamente las fuentes de mercurio en sus países, sin afectar sus avances en la reducción de la pobreza y metas para eliminación de la misma.
- Mecanismos rigurosos, justos y equilibrados que apoyen la transparencia y efectiva puesta en marcha del régimen y su cumplimiento.
- Disposiciones que permitan que el régimen de control se amplíe en fecha futura para que aborde otros contaminantes similares que son causa de preocupación mundial, como plomo y cadmio.
- Reconocer el papel e importancia del interés público y de las partes interesadas, en los sectores de salud y medioambiente.
- Disposiciones sobre información pública, conciencia y educación, especialmente dirigida a las mujeres, la niñez, pueblos indígenas, pescadores y poblaciones con problemas de acceso a sus sistemas educativos.
- Apoyo al monitoreo ambiental y supervisión comunitaria, y
- disposiciones que incorporen el principio precautorio de pagar más el principal contaminante, así como otros principios relevantes que se desprenden de la Cumbre de Río.

Medidas internacionales voluntarias y medidas jurídicamente vinculantes

Pueden ser útiles los esfuerzos voluntarios para reducir la contaminación mundial ocasionada por el mercurio. Pueden ser flexibles; pueden iniciarse de inmediato y pueden responder a las necesidades particulares de partes interesadas específicas. Iniciativas sustantivas voluntarias sobre mercurio podrían acarrear beneficios reales si avanzan con rapidez, en contraste con el proceso, de alguna forma más lento, de establecer un régimen mundial jurídicamente vinculante para el control del mercurio.

Los esfuerzos voluntarios tienen el potencial de reducir las emisiones provenientes de algunas fuentes, además proporcionan una base de experiencia que aporta información para el desarrollo e instrumentación de un régimen de control legal más ambicioso. No obstante, los esfuerzos voluntarios por sí solos serán insuficientes. A la fecha, los esfuerzos voluntarios no han avanzado en la estabilización de las emisiones mundiales de mercurio y, ciertamente, no pueden reducir efectivamente la contaminación mundial por mercurio en grado suficiente para revertir los daños serios que a la fecha produce en la salud humana y el medioambiente.

Los acuerdos ambientales intergubernamentales voluntarios generalmente se establecen entre los ministerios o secretarías de medioambiente y generalmente no señalan o requieren una autoridad política de mayor nivel o compromiso. Para apoyar los acuerdos voluntarios, los países donantes generalmente se limitan a aportar fondos que ya existen en los presupuestos de sus respectivos ministerios de medioambiente. Por otro lado, cuando se acuerda un instrumento internacional jurídicamente vinculante, debe ser ratificado en las más altas esferas de los gobiernos. Por ello, reciben una consideración más seria y cuando son ratificados representan un alto nivel de compromiso nacional que puede ejercer verdadera autoridad.

Si el instrumento ratificado incluye un mecanismo de financiamiento, los países donantes, cuando ratifican, generalmente deciden comprometer recursos provenientes de sus ministerios de hacienda pública para apoyar los mecanismos de financiamiento del instrumento. Por ejemplo, el PNUMA opera un programa del mercurio desde 2005. Si bien no hay datos estadísticos comprehensivos, es muy probable que el total de fondos proporcionados por gobiernos donantes en apoyo de dicho programa del PNUMA no haya superado 1 mil millones de dólares estadounidenses. En contraste, durante el mismo periodo, el mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo sobre los COP ha aportado financiamiento en el orden de los 200 mil millones de dólares destinados a los esfuerzos para reducir y eliminar los contaminantes orgánicos persistentes.

El Grupo de Trabajo Especial de Composición Abierta (GTECA)

La tarea que el CA del PNUMA asignó al GTECA es “*examinar y evaluar opciones para mejorar las medidas voluntarias y los instrumentos jurídicos internacionales nuevos o existentes.*”⁶ El grupo de trabajo tiene el encargo de redactar un informe final en el cual “*reflejará todas las opiniones expresadas y en el que se presentarán opciones y cualesquiera recomendaciones por consenso al 25º. periodo ordinario del Consejo [de Administración/Foro Ambiental Mundial]*”⁷ a celebrarse en Nairobi, los días 19-20 de febrero de 2009.

El GTECA deberá realizar todos los esfuerzos posibles para llegar a recomendaciones consensuadas. Si ello no es posible, el grupo de trabajo deberá esforzarse por reducir el campo de opciones a considerar. Debe evitar llegar a la 25º. periodo ordinario del CA del PNUMA con un informe final que contenga una lista larga de opciones, que no hayan sido exploradas en detalle y plenamente desarrolladas, y sin que haya reunido amplio apoyo internacional. Por el contrario el GTECA debe esforzarse en identificar una o dos opciones que tengan las mayores posibilidades de recibir amplio apoyo de parte de los países desarrollados y de los así llamados países en vías de desarrollo. Asimismo, deberá elaborarlas con suficiente detalle, de tal forma que el CA del PNUMA en su 25º. periodo ordinario pueda tomar decisiones informadas.

Con el fin de ayudar a los integrantes del GTECA en la consideración de sus opciones el PNUMA preparó un documento de trabajo titulado *Study on options for global control of mercury (Estudio sobre opciones para el control internacional del mercurio)* para la primera reunión del GTECA. Al revisar las posibles opciones para establecer un régimen internacional, jurídicamente vinculante para el control del mercurio, el documento describe *cinco* opciones que podrían tomarse en el marco de los instrumentos jurídicos internacionales

⁶ Decisión 24/3, párrafo 28.

⁷ Decisión 24/3, párrafo 32 (b).

existentes; *dos* opciones para introducir enmiendas a dichos instrumentos y *dos* opciones para establecer nuevos instrumentos jurídicos; esto es, un total de *nueve* opciones.

Cada una de estas opciones tiene méritos y todas presentan algunas dificultades. Verdaderamente esperamos que la primera reunión del GTECA sea productiva en su revisión y evaluación de esas opciones; esperamos que tenga la capacidad de reducir el campo de posibles opciones e identificar por mucho dos opciones que se conviertan en el primer centro de atención para su refinamiento y futura consideración del grupo de trabajo. Desde nuestro punto de vista, varias de las opciones podrían funcionar. Sin embargo, si después de la primera reunión de la GTECA quedara abierta como primera opción una lista larga de posibilidades para un instrumento internacional jurídicamente vinculante, entonces la urgente tarea de refinar las primeras opciones y desarrollar estrategias para superar sus dificultades sería un proceso muy dilatado. Si esto es lo que sucede, lo más probable es que el informe final para la 25°. periodo del CA del PNUD sería un documento deficiente carente de suficiente detalle para permitir tomar decisiones sustantivas.

El papel de las ONG en el GTECA

La decisión del CA del PNUMA para establecer un grupo de trabajo especial de composición abierta lo describe como un grupo de trabajo “*integrado por gobiernos, organizaciones de integración económica regional y representantes de los interesados directos (stakeholder).*”⁸ Dado que la decisión del CA del PNUMA reconoce a los representantes de los interesados directos como un componente integral del grupo de trabajo, aquellos deben ser integrantes plenos. Las reglas de procedimiento del grupo de trabajo deben proporcionar a los representantes de los interesados directos los mismos derechos y privilegios que concede a los otros integrantes, incluidos, particularmente: el derecho al uso de la palabra en las sesiones plenarias; el derecho a participar en los grupos de contacto y grupos de trabajo, y en los grupos que podrían establecerse entre sesiones; el derecho a presentar y comentar propuestas, y el derecho a presentar informes y propuestas como parte de los documentos a considerar en la sala de conferencias.

Décimo Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial

Lo que resulte de la primera reunión del GTECA se presentará como informe de avance en el décimo periodo extraordinario de sesiones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial (CAFA)⁹ que se llevará a cabo los días 20-22 de febrero de 2008. El CAFA hará consideraciones sobre este informe de avance y proporcionará orientación al GTECA.¹⁰ Sería de mucha utilidad si el CAFA diera tiempo de su agenda para considerar el informe de avance y, sería especialmente útil, si estableciera un grupo de contacto que preparase la discusión plenaria. Si el grupo de trabajo hace bien su trabajo, debería ser posible para el CAFA instruir al GTECA para que centre su atención en la elaboración de una opción o de un número reducido de opciones para su consideración en el 25°. periodo de sesiones del CA del PNUMA.

Reuniones de trabajo preparatorias nacionales y regionales

La decisión de la CA del PNUMA “*Invita a los gobiernos a que consideren la posibilidad de convocar reuniones de trabajo preparatorias nacionales y regionales en las que participen los interesados directos pertinentes.*” Alentamos a que los gobiernos retomen esta invitación, asimismo alentamos a que los gobiernos donantes apoyen la convocatoria de reuniones de trabajo preparatorias regionales y/o sub-regionales para África, Asia y el Pacífico, Europa Central y Europa del Este, y América Latina y el Caribe. Las reuniones de trabajo que se desarrollaron entre la segunda y tercera reuniones del Comité Preparatorio del SAICM constituyen un buen modelo a seguir. Debe proporcionarse apoyo para permitir la participación de todos los

⁸ Decisión 24/3, párrafo 28.

⁹ Decisión 24/3, párrafo 32 (b).

¹⁰ Decisión 24/3, párrafo 33.

gobiernos de los países en desarrollo interesados; asimismo, sería conveniente proporcionar apoyo para permitir la participación de las ONG de salud y ambientalistas de la región.

Estas reuniones de trabajo deben celebrarse posterior a la 10ª. sesión del CAFA (que se celebrará en febrero de 2008) y previo a la segunda reunión del GTECA (que se llevará a cabo en el último trimestre de 2008). La agenda de las reuniones de trabajo debe incluir presentaciones de los daños a la salud y ambientales ocasionados por la contaminación mundial de mercurio. En estos mismos talleres deberá revisarse el informe de avance de la primera reunión del GTECA y cualquier orientación surgida de la 10ª. sesión del CAFA. Asimismo, deberán considerar las opiniones sobre medidas internacionales para el control del mercurio que queden en la mesa, y deberán identificar temas y preocupaciones que la segunda reunión del CAFA puede abordar.

Vigésimo quinta sesión del CA del PNUMD

Verdaderamente esperamos que la decisión que surja del 25º. periodo ordinario de sesiones de la CA del PNUMA, apoye el establecimiento de un régimen internacional jurídicamente vinculante de control del mercurio con las características antes descritas. Cuando se discutió sobre las medidas internacionales para el mercurio durante el 24º. periodo de sesiones ordinarias del CA del PNUMA, tuvimos la impresión que la mayor parte de los gobiernos estaban listos a acordar la necesidad de un régimen internacional para el control del mercurio. Varios, no obstante, señalaron que requerían más información e incluso los gobiernos que señalaron su disposición a apoyar algún régimen internacional jurídicamente vinculante para el control del mercurio, aún no estaban preparados para abordarlo con ningún detalle en cuanto a las características deseadas o la vía por la cual podría establecerse.

El ambicioso programa de trabajo entre sesiones a realizarse entre el 24º. y 25º. periodo de sesiones ordinarias del CA del PNUMA deberá ser suficiente para preparar un informe que permita a los gobiernos tomar una decisión pormenorizada en 2009. Idealmente, el informe final del GTECA incluirá recomendaciones consensuadas para establecer un régimen internacional jurídicamente vinculante para el control del mercurio. Si no es posible llegar al consenso, el informe final del GTECA presentará todos los puntos de vista. Aún así, la falta de consenso no debe obstar para que el GTECA prepare pormenorizadamente una o a lo más dos opciones con un enfoque jurídicamente vinculante que pueda recibir el apoyo de una gran mayoría de países desarrollados y de aquellos en vías de desarrollo.

Conclusión y resumen

El curso de acción más efectivo para primero estabilizar y luego reducir la contaminación ocasionada por el mercurio es establecer y aplicar un régimen efectivo para el control del mercurio en el marco de un instrumento internacional, jurídicamente vinculante. Entre más demoren los gobiernos para tomar una decisión al respecto, mayor será el daño, y la recuperación será más lenta y costosa.

Habrán que tomar una decisión en la sesión del CA del PNUMA en el mes de febrero de 2009, para establecer el tan necesario instrumento internacional sobre mercurio. No obstante, esto sólo ocurrirá si el GTECA hace bien su trabajo y proporciona al CA del PNUMA una propuesta consensuada o, en ausencia de ello, una opción bien definida que tenga amplio apoyo. Esta opción debe proponer, por lo menos, un procedimiento y términos de referencia para el desarrollo de un régimen internacional jurídicamente vinculante para el control del mercurio con un alcance amplio y un mecanismo de financiamiento adecuado.

Para mayor información ver www.ipen.org