

Puntos de vista de IPEN con respecto a la COP-5 del Convenio sobre el Mercurio

Octubre de 2023

La Quinta Conferencia de las Partes (COP-5) del Convenio de Minamata sobre el Mercurio (el Convenio sobre el Mercurio) se llevará a cabo en Ginebra del 30 de octubre al 3 de noviembre de 2023, donde se discutirán varias decisiones importantes que podrán incluir:

- Los indicadores de la evaluación de la eficacia;
- Las enmiendas al Anexo A (productos) y Anexo B (procesos de manufactura);
- El establecimiento de umbrales de concentración de desechos de mercurio (Categoría C) bajo el Artículo 11.

Además, IPEN concientizará sobre tres cuestiones importantes que no se encuentran en la agenda de la COP-5, pero deberán aparecer en la agenda de la COP-6 ya que son de importancia crítica para los objetivos del Convenio de reducir la contaminación global con mercurio y proteger la salud humana. La mejor manera de alcanzar estos objetivos es a través de:

1. ***Ponerle fin a la comercialización global del mercurio.***
2. ***Prohibir el uso permitido de mercurio en la minería aurífera artesanal en pequeña escala (MAAPE).***
3. ***Promover servicios médicos adecuados para las poblaciones expuestas, especialmente en áreas de la MAAPE.***

Para más información, ver la sección **Definir la agenda para la COP-6** en la segunda parte de este documento.

Temas y decisiones clave para la COP-5

Los umbrales para los desechos (Categoría C – desechos *contaminados* con mercurio o compuestos de mercurio)

El grupo de expertos en umbrales para los desechos lleva varios años reuniéndose para discutir el requisito que la COP fije los umbrales para definir los desechos de mercurio bajo el Artículo 11, párrafo 2. Los grupos de expertos ya anteriormente habían recomendado que no se les aplicaran umbrales a la Categoría A de desechos (*consistentes* en mercurio) y a la Categoría B de desechos (que *contienen* mercurio – esencialmente productos con mercurio añadido) y que simplemente se les considere desechos de mercurio. Aunque la COP ha expresado su acuerdo, la Categoría C de desechos ha sido objeto de gran debate y se han propuesto valores de umbral entre 1 mg/kg (1 ppm) y 25 mg/kg (25 ppm).

En la reunión más reciente del grupo de expertos, realizada en el mes de febrero de 2023, no se logró un consenso sobre un nivel umbral, aunque sí se acordó que se debía de adoptar un enfoque basado en la concentración total (es decir, mg/kg y no en valores de lixiviación). El grupo de expertos resolvió recomendarle a la COP que se consideren tres valores de concentración. Los valores en corchetes son [10 mg/kg], [15 mg/kg] y [25 mg/kg].

Si sólo se discuten los niveles en corchetes, entonces IPEN recomienda adoptar un nivel máximo de 10 mg/kg, ya que es un nivel que con toda confianza pueden evaluar los instrumentos de medición

del mercurio, una cuestión importante para países en desarrollo y en transición que carecen de una capacidad analítica.

Primera enmienda propuesta para el Anexo A (cosméticos con mercurio añadido)

La Región africana propuso una enmienda de dos partes para abordar la actual producción, uso y comercialización de cosméticos con mercurio añadido, específicamente cremas para aclarar la piel, jabones y otros cosméticos que contienen mercurio y compuestos de mercurio. La Coalición de EcoDesechos, miembro de IPEN basada en Filipinas, ha estado a la vanguardia en la investigación, el análisis y la exposición de la prolífica comercialización internacional de productos para aclarar la piel, especialmente a través de las ventas en línea que pueden evadir los controles aduanales. IPEN apoya ambos elementos de la propuesta que se desglosa a continuación.

El primer elemento de esta propuesta es hacer una enmienda al Anexo A Parte I

Actualmente, el Anexo A Parte I del Artículo 4 del Convenio requiere la eliminación gradual de los cosméticos con mercurio añadido que contengan 1 ppm de mercurio o más. Esto permite que se sigan comercializando cosméticos con un contenido de mercurio de menos de 1 ppm. La propuesta de la Región africana es que para el año 2025, se retire el límite de 1 ppm y se prohíban todos los cosméticos con mercurio añadido. Esto incluye la manufactura, importación y exportación de cosméticos que contengan mercurio, en la que cantidad que sea. Este enfoque deberá simplificar la detección de cosméticos que contengan mercurio a través del uso de dispositivos fácilmente disponibles para la medición de mercurio como XRF, Lumex, o Jerome, aunque los niveles no se puedan cuantificar con precisión. IPEN apoya esta enmienda.

El segundo elemento de esta propuesta es hacer una enmienda al Anexo A Parte II

Objetivos nacionales para reducir las ventas y la comercialización de cosméticos con mercurio añadido

Este elemento de la propuesta añade una nueva sección a la Parte II que proporciona un calendario de medidas opcionales las cuales, ya sea que se adopten de manera parcial o como un todo, puede acelerar la eliminación gradual y reducir la demanda pública y las ventas y comercialización de cosméticos con mercurio añadido. La intención de estas medidas es operar de manera conjunta con el primer elemento de la propuesta. Estas medidas incluyen:

- Crear conciencia de los peligros de los cosméticos con mercurio añadido entre el público, los médicos, especialistas en cosmetología, organizaciones de la sociedad civil, y otros grupos relevantes que puedan influir sobre los consumidores de estos productos.
- Implementar regulaciones que restrinjan la publicidad (incluyendo los anuncios en línea), la exhibición y comercialización de cosméticos con mercurio añadido.
- Publicitar listas de cosméticos prohibidos para crear conciencia de los peligros que representan los cosméticos con mercurio añadido.
- Trabajar con asociaciones de plataformas de comercialización en línea para desarrollar estrategias como los compromisos por la seguridad de los productos, para evitar la publicidad y venta de cosméticos con mercurio añadido.
- Licencias y regulación de los productores de cosméticos para cumplir con las normas de seguridad y etiquetado de los productos cosméticos con listas de ingredientes que permitan a los consumidores poder elegir productos libres de mercurio.

- Proporcionar conocimientos e información con transparencia acerca de los contenidos de los productos.

Otros aspectos de la enmienda propuesta incluyen la coordinación y la cooperación regional y global durante la eliminación gradual de los cosméticos con mercurio añadido a nivel intra-ministerial (incluyendo los Ministros a cargo de la salud, la administración de medicamentos, el comercio, las aduanas, etc.) dirigidas al movimiento transfronterizo de tales productos. IPEN apoya la enmienda que se propone.

La segunda enmienda propuesta para el Anexo A (Amalgamas dentales)

La propuesta de la Región africana es hacerles enmiendas a las partes I y II del Anexo A del Artículo 4 sobre amalgamas dentales.

El primer elemento de esta propuesta de enmienda busca añadir una fila a la tabla que aparece en el Anexo A Parte I para incluir el rubro '**Amalgamas dentales**' en la columna que tiene por encabezado **Productos con mercurio añadido** y agregarle el año '**2030**' a la columna adyacente que tiene por encabezado **Fecha a partir de la cual no se permitirá la manufactura, importación o exportación de amalgamas dentales (fecha final de eliminación gradual)**. De tener éxito, esta enmienda tendría el efecto de prohibir la producción y la comercialización de amalgamas dentales para el año 2030.

El segundo elemento de esta propuesta de enmienda es añadir otras dos disposiciones obligatorias a la tabla que incluye las amalgamas dentales. Se propone añadir las disposiciones que las partes:

- (i) Le presenten un plan nacional a la Secretaría para la implementación de la eliminación gradual del uso de amalgamas dentales.
- (ii) Excluyan o no permitan el uso de amalgamas dentales en las pólizas y programas de seguros del gobierno.

Estas disposiciones tendrían el efecto de comprometer a las partes, por escrito, a implementar las medidas que adopten y de retirar la cobertura de los seguros, con el fin de que el uso de amalgamas dentales resulte significativamente menos atractivo a los dentistas sobre todo en su aplicación a mujeres en general, mujeres embarazadas y niñas y niños. IPEN apoya esta propuesta de enmienda.

Propuesta para eliminar gradualmente las lámparas fluorescentes que siguen existiendo (Anexo A Parte I)

La región africana también propuso las siguientes enmiendas:

- La eliminación gradual de las Lámparas Fluorescentes Lineales (LFL) para la iluminación general, para el año 2026.
- La eliminación gradual de las Lámparas Fluorescentes No-lineales (NFL) (como las lámparas U-bend y los tubos fluorescentes circulares, por ejemplo) para propósitos generales de iluminación, para el año 2026.
- La eliminación gradual de las Lámparas Fluorescentes Compactas (CFL) para propósitos generales de iluminación que sean > 30 watts, para el año 2025.¹
- La eliminación gradual de las Lámparas Fluorescentes Compactas con balasto no integrado (CFL.ni) para propósitos generales de iluminación que sean ≤ 30 watts con un contenido de

¹ La propuesta de la Región africana planteada desde la COP-4.

mercurio que no exceda los 5 mg por quemador de lámpara para el año 2025.² IPEN apoya todos estos elementos de la propuesta.

Otras consideraciones para el Anexo A

Baterías

La COP-4 decidió que se deben eliminar gradualmente los tipos de baterías que contengan mercurio que aún existen (baterías de zinc-air y pilas de óxido de plata) y que la COP-5 deberá decidir la fecha límite para su eliminación gradual. Queda claro que actualmente existen alternativas globalmente disponibles para este tipo de baterías. IPEN apoya el plazo máximo para la eliminación gradual de 2025.

Interruptores y relés

La COP-4 decidió que se deben eliminar gradualmente los tipos de interruptores y relés que aún existen y contengan mercurio y que la COP-5 deberá decidir la fecha límite para la eliminación gradual. Las alternativas de interruptores y relés libres de mercurio ya están disponibles a nivel global y la red IPEN apoya la fecha de la eliminación gradual de 2025.

Consideraciones para el Anexo B

Actualmente, el Anexo B Parte II rige la producción de poliuretano basada en catalizadores que contienen mercurio y sus medidas incluyen buscar eliminar gradualmente su uso dentro de un plazo de 10 años posterior a la entrada en vigor del Convenio (aunque no se estipula un plazo obligatorio para su eliminación gradual).

La mayoría de los productores ya se han alejado de utilizar catalizadores basados en mercurio en la producción de poliuretano ya que existen alternativas para la producción de poliuretano disponibles a nivel global. La COP-4 decidió considerar más a fondo si incluir la producción de poliuretano con catalizadores que contengan mercurio en el Anexo B Parte I y determinar la fecha de la eliminación gradual. IPEN apoya esta inclusión al Anexo B Parte I y apoya la fecha de la eliminación gradual de 2025.

La evaluación de la eficacia

Desde la COP-4, un proceso entre sesiones ha estado evaluando los indicadores potenciales que se pueden utilizar en el proceso de evaluación de la eficacia del Convenio. La Secretaría desarrolló una lista preliminar de indicadores a ser comentada a más tardar el 31 de enero de 2023. La lista se basa en los artículos del Convenio y otros criterios como el biomonitoreo y el monitoreo ambiental. La lista preliminar de indicadores se ha ido desarrollando con base en los comentarios recibidos. Esta lista podría estar sujeta a su posible adopción en la COP-5. IPEN apoya el desarrollo de la lista preliminar de indicadores y plantea los siguientes comentarios sobre indicadores específicos que podrían mejorar los resultados:

Indicador 2 ‘La cantidad total de mercurio extraído de las minas que se ocupan de la extracción primaria de mercurio’.

² Ibid.

Este indicador debería de ser más específico, ya que los informes nacionales sobre este punto bajo el Artículo 3 han sido inconsistentes, con algunos países que sí informan sobre la cantidad de cinabrio que se extrae, otros que informan sobre la cantidad de mercurio elemental derivado del cinabrio (ya que no son equivalentes), y otros que informan que no existe minas que se ocupen de la extracción primaria de mercurio minería aunque sí estuvieran en operación minas ilegales de extracción primaria de mercurio. Estas cuestiones se deberán de resolver en el texto final sobre los indicadores. En caso de que una de las Partes sólo informe sobre las cantidades de cinabrio, debería de haber una conversión equivalente de mercurio elemental disponible. Sin embargo, sería útil contar con información adicional sobre el porcentaje de mercurio en el cinabrio para así poder proporcionar una mejor información. También se deberá de asegurar que el indicador cubra los cálculos de la minería primaria de cinabrio. Un lenguaje más adecuado para este indicador podría ser: “Total de mercurio extraído de las minas de extracción primaria de mercurio (cinabrio)” o una redacción parecida.

Indicador 3 ‘El número de partes que se han ‘empeñado’ en identificar las reservas de mercurio ...’

Este indicador deberá de también incluir el número de Partes que **ya han** identificado de manera efectiva las reservas de mercurio y las cantidades totales identificadas, en vez de tan sólo haber intentado identificar las reservas. Este indicador también deberá abarcar los tipos industriales que dan origen a estas reservas o para los cuales se pretende utilizar el mercurio.

Indicador 6 ‘Cantidad global estimada de mercurio, en toneladas anuales, que se comercializa siguiendo las estipulaciones del Convenio ...’

Aunque este indicador abarca la comercialización legal de la oferta de mercurio, productos con mercurio añadido, y procesos que utilizan mercurio, deberá incluir los tipos de productos según su código arancelario (*HS code*, en inglés), así como la cantidad (afirmando las cantidades específicas de los países de ingresos bajos y medianos). También deberá de detallar específicamente el mercurio comercializado que legalmente se dirige al uso por parte de la MAAPE e incluir un estimado de las cantidades involucradas en la comercialización ilegal de mercurio para la MAAPE. Actualmente existe una diferencia significativa entre los volúmenes de mercurio comercializado a nivel global y los cálculos del uso del mercurio en la MAAPE en los Planes de Acción Nacional, los cuales son mucho menores. Algunas cantidades se explican a través de desviaciones de otros usos permitidos, así como la comercialización ilegal y el contrabando de mercurio.

Independientemente de la cuestión de los indicadores, el Grupo Científico de Composición Abierta para la Evaluación de la Eficacia (OESG por sus siglas en inglés) desarrolló una versión preliminar del *Plan para el análisis de datos consistentes con los lineamientos del monitoreo*. Si se llegara a discutir este documento, bajo la Tabla 1, punto 5, *El cálculo de la exposición y de los impactos adversos*, IPEN apoya la inclusión de la evaluación del costo de la inacción. Similarmente, para la Tabla 3. *Productos informativos tentativos provenientes del análisis de los datos en relación con los temas de análisis*, para la sección E. *Salud e impactos ambientales*, IPEN apoya la inclusión de la evaluación del costo de la inacción.

Definir la agenda para la COP-6

IPEN invita a los delegados a participar en discusiones sobre los tres temas que aparecen a continuación, con vistas a desarrollar propuestas de enmiendas al texto del Convenio en la COP-6.

1) Ya es tiempo de ponerle fin a la comercialización global del mercurio

Ahora que se han eliminado gradualmente la mayoría de los productos y procesos legales de la manufactura que dependen del mercurio, no se justifica seguir comercializando el mercurio global.

La mayor parte del mercurio que se comercializa encuentra la forma de llegar a la MAAPE, la principal fuente de emisiones globales de mercurio. Estas emisiones tienen como resultado la contaminación de la red alimentaria y socavan los derechos humanos de los pueblos indígenas y de quienes dependen del pescado, como la población de los pequeños estados insulares en desarrollo. Más de 50 países ya han desarrollado Planes de Acción Nacional para la Eliminación del Uso del Mercurio en el sector de la MAAPE y han introducido sustitutos que reemplacen el mercurio. En términos de las sinergias con otros Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente, esta propuesta también se alinearía con el nuevo objetivo de SAICM de buscar *“Un planeta libre de daños producidos por sustancias químicas y desechos para lograr un futuro seguro, sano y sustentable”* y su objetivo A5: *“Los gobiernos deberán trabajar por la prohibición de sustancias químicas prohibidas a nivel nacional, alineada con las obligaciones internacionales”*.

El valor total del mercurio comercializado es bajo en comparación con la mayoría de las mercancías globales y es poco probable que la prohibición de esta comercialización por medio de enmiendas al Artículo 3 del Convenio tenga un impacto significativo sobre la economía de cualquier Parte o no-Parte del Convenio. Estados Unidos y la Unión Europea ya han prohibido las exportaciones de mercurio. Se podrán considerar exenciones para la exportación de mercurio sujetas a la estabilización y al almacenamiento/eliminación a largo plazo. Aunque se podrán negociar los detalles, el principio deberá ser ponerle fin a la comercialización del mercurio de una vez por todas.

2) Ya es tiempo de prohibir el uso permitido del mercurio en la MAAPE

Mientras que el Convenio parece haber logrado eliminar gradualmente la mayoría de los productos y procesos de manufactura que utilicen mercurio de manera efectiva, no se ha logrado el mismo nivel de eficacia en la reducción del uso de mercurio en la MAAPE. Sigue persistiendo un uso intensivo de mercurio en las áreas dedicadas a la MAAPE en Latinoamérica, partes de África y el Sureste asiático, sin que haya señales verificables de una reducción en los volúmenes utilizados en los últimos cinco años.

Las fuentes de mercurio para la MAAPE son una combinación de mercurio comercializado legalmente, mercurio de contrabando y la fundición de cinabrio para las minas que se ocupan de la extracción primaria de cinabrio (particularmente en Indonesia y México). El uso a largo plazo del mercurio en el sector de la MAAPE está socavando los derechos humanos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, y otras poblaciones vulnerables que no obtienen ningún beneficio de las prácticas de minería aurífera ya sea legal o ilegal. La actividad de la MAAPE contamina la red alimentaria y destruye los ambientes protegidos de los que dependen los pueblos indígenas y las comunidades locales para su existencia y su sustento.

Mientras que el Convenio siga permitiendo que la MAAPE sea un sector de “uso permitido” del mercurio, estará transmitiendo el mensaje de que la extracción de oro es más importante que los derechos humanos, y en muchos países se seguirá tolerando esta práctica a nivel nacional. Por otro lado, en muchos países la comercialización ilegal del mercurio y el oro proveniente de sitios de la MAAPE lleva a crímenes que convergen con esta actividad y otros tipos de negocios ilegales. El Convenio necesita transmitir el mensaje claro de que la comunidad internacional ya no tolerará que el sector de la MAAPE siga utilizando mercurio. Este objetivo se podrá lograr a través de enmiendas al Artículo 7 y al Anexo C, entre otras medidas.

3) Ya es tiempo de promover servicios médicos adecuados para la prevención, el tratamiento y los cuidados de las poblaciones afectadas por la exposición al mercurio, sobre todo en los sitios de la MAAPE

A diez años de que el Convenio de Minamata entrara en vigor, muchos países con MAAPE habían recibido información y apoyo técnico para sustituir el mercurio con otras prácticas. Sin embargo, en muchos lugares, el envenenamiento con mercurio dura mucho más de diez años y se ha extendido a áreas que se ubican río abajo, afectando poblaciones más amplias y vastas regiones.

El artículo 16 sobre aspectos de la salud estipula que se alienta a las Partes a promover el desarrollo y la implementación de estrategias y programas para identificar y proteger a las poblaciones en riesgo, especialmente las poblaciones vulnerables. Por otro lado, también se alienta a las partes a que promuevan servicios médicos adecuados para la prevención, el tratamiento y los cuidados de las poblaciones afectadas por la exposición al mercurio.

Un gran número de países en desarrollo con MAAPE han optado por utilizar métodos no basados en mercurio para la extracción del oro. Sin embargo, las Partes deberán de realizar evaluaciones de riesgos para la salud y diseñar programas para capacitar a los trabajadores de la salud para que aprendan a identificar el envenenamiento con mercurio y desarrollar programas para proporcionar tratamientos y cuidados a las comunidades impactadas. Por otro lado, el artículo 17 alienta a las partes a que faciliten un intercambio de información sobre los impactos sobre la salud asociados con la exposición al mercurio. Se deberán compartir/intercambiar los avances en los tratamientos médicos para abordar el envenenamiento con mercurio, lo cual hasta la fecha no se ha dado de manera significativa.