



un futuro sin tóxicos

## **Documento de reflexión inicial: La cooperación internacional sobre seguridad química más allá de 2020 \***

Septiembre de 2015

### **Resumen ejecutivo**

El SAICM es el único foro mundial en donde toda la diversidad de temas relacionados con la gestión racional de los productos químicos puede ser identificada y atendida a nivel mundial, regional y nacional. Desde su adopción en 2006, el SAICM ha crecido y madurado. Ha demostrado ser un marco internacional de extrema importancia para promover y hacer avanzar los objetivos de la seguridad química. Si bien el SAICM es importante para todos los países, tiene un valor especial para los países en desarrollo y en transición. Esto se debe a que muchas de las fuentes de sustancias químicas tóxicas en estos países no son abordadas en forma exhaustiva por ninguno de los convenios existentes sobre sustancias y residuos químicos, y muchos de estos países encuentran difícil abordar por sí mismos estas fuentes en forma apropiada. Y este problema se ve exacerbado por el rápido aumento de la producción y el uso de sustancias químicas. Estas amenazas para la salud humana y el medio ambiente no se acabarán en 2020.

La decisión adoptada en 2006, que estableció el SAICM, expira en 2020. Esto hace surgir una pregunta urgente: ¿qué viene ahora? La V Conferencia Internacional sobre la gestión de las sustancias químicas (ICCM-5) tendrá lugar en 2020 y actualmente no hay programada ninguna reunión preparatoria para considerar el futuro del SAICM. Si la comunidad mundial espera hasta 2020 para empezar a considerar el futuro de la cooperación intergubernamental sobre seguridad química, el SAICM expirará; habrá un vacío; y se habrá perdido el impulso crucial. La única forma de evitar este vacío y pérdida de impulso sería que la ICCM-4 inicie un proceso entre sesiones para empezar a considerar el futuro del SAICM y/o de otros mecanismos de cooperación intergubernamental y de múltiples interesados sobre seguridad química. Este proceso entre sesiones podría desarrollar propuestas sobre disposiciones institucionales para que la ICCM-5 las considere y posiblemente las adopte.

Una forma de avanzar podría ser que la ICCM-4 llame a dos reuniones de planificación, entre sesiones, consecutivamente con la segunda Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA2) en 2016 y UNEA-3 en 2018. Luego estas podrían hacer su aporte a la agenda de una tercera reunión del Grupo de trabajo de composición abierta (GTCA-3) en 2019 para preparar la agenda para la ICCM-5. Un segmento de alto nivel de la ICCM-5 podría entonces considerar las propuestas y aplicar disposiciones institucionales post 2020 para la gestión racional de las sustancias químicas.

Hasta ahora el SAICM se ha dedicado principalmente a posibilitar acciones para la gestión racional de las sustancias químicas.<sup>1</sup> El enfoque principal, más allá del 2020, debería ser la utilización de estas nuevas capacidades y marcos para adoptar medidas a nivel nacional, local y comunitario, con el fin de reducir al mínimo y de eliminar las actuales fuentes de exposición

---

\* Traducción del original en inglés SAICM/ICCM.4/1/Add.1

tóxica. El financiamiento adecuado y la prioridad política que se le otorguen a la gestión de sustancias químicas jugarán un papel clave para mejorar la forma en que se producen y se usan las sustancias químicas, con el propósito de prevenir los daños a la salud humana y el medio ambiente.

## **Introducción**

El Enfoque Estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional (SAICM) reconoce los daños a la salud y al medio ambiente causados por la exposición química, y representa un compromiso político mundial para reformar la producción y el uso de las sustancias químicas con el fin de reducir al mínimo esos daños.<sup>2</sup> El acuerdo no es jurídicamente vinculante, pero los jefes de estado presentes en la Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible realizada en 2002, en Johannesburgo, pidieron su puesta en marcha y el SAICM fue adoptado por consenso de los ministros de medio ambiente, los ministros de salud y los restantes delegados de más de cien gobiernos presentes en la I Conferencia Internacional sobre gestión de productos químicos (ICCM-1), realizada en Dubai, en febrero de 2006.

El SAICM es único en su amplio alcance y su enfoque orientado a múltiples interesados y múltiples sectores. Sin embargo la decisión adoptada en 2006 que estableció el marco para el SAICM expira en 2020. Este documento está destinado a mostrar por qué el SAICM es importante y qué elementos tienen que ser abordados más allá de 2020. Describirá además un posible proceso destinado a lograr los acuerdos necesarios para continuar la cooperación internacional sobre seguridad química más allá de 2020.

## **Por qué es importante el SAICM**

El SAICM es el único foro mundial donde toda la gama de problemas existentes y problemas recientemente revelados asociados con la gestión racional de los productos químicos puede ser identificada y abordada a nivel mundial y nacional. El SAICM estimula y posibilita los esfuerzos internacionales, de múltiples interesados y sectores para abordar la seguridad química y las fuentes de exposición tóxica a través de todo el ciclo de vida. Proporciona información, apoyo y estímulo a los funcionarios de gobierno que tienen la responsabilidad nacional de la gestión de sustancias químicas. El amplio alcance del SAICM cubre muchas exposiciones químicas que quedan fuera del marco de los actuales convenios sobre sustancias químicas. El SAICM es especialmente importante para los países en desarrollo y en transición debido a que muchos de ellos aún tienen infraestructuras legales, regulatorias, institucionales y técnicas muy débiles para proteger a sus habitantes y al medio ambiente de las sustancias y residuos químicos tóxicos. El SAICM y otros acuerdos mundiales se han transformado en importantes impulsores de las acciones en materia de seguridad química y sus vínculos con el desarrollo sostenible en los países en desarrollo y en transición. En ausencia del SAICM no existiría ningún marco de participación internacional para abordar la mayoría de las preocupaciones mundiales más urgentes sobre la seguridad química.

### ***Importancia para los países en desarrollo y en transición***

Desde su adopción, el SAICM ha crecido y madurado. Ha demostrado ser un marco internacional extremadamente importante para promover y hacer avanzar los objetivos de la seguridad química. Si bien el SAICM es importante para todos los países, tiene un valor especial para muchos países con ingresos medios y bajos que aún tienen infraestructuras legales, regulatorias, institucionales y técnicas muy débiles para proteger a sus habitantes y al

medio ambiente de los daños asociados con la exposición a sustancias y residuos químicos tóxicos. Con la rápida expansión actual del uso y producción de sustancias químicas en el mundo en desarrollo, hay una necesidad creciente de un SAICM más vigoroso y más capaz, que reciba la apropiada prioridad política y los recursos adecuados.

El Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes –que fue adoptado en forma previa al SAICM– y el Convenio de Minamata sobre mercurio –que fue adoptado después del SAICM– se refieren a contaminantes tóxicos específicos que pueden viajar a grandes distancias en el aire o en las corrientes de agua, y que se acumulan en el medio ambiente y en los organismos vivos, y que, por lo tanto, pueden causar daños a la salud humana en lugares muy distantes de su fuente de origen. Esta propiedad de transportarse a grandes distancias y la propensión de estas sustancias químicas a bioacumularse son las razones dadas por algunos gobiernos para justificar la creación de tratados mundiales, jurídicamente vinculantes, de control de sustancias químicas. Estas propiedades les dan a los gobiernos de países de altos ingresos una razón de interés propio para proporcionar apoyo político, técnico y financiero a estos convenios.

El SAICM, por otro lado, tiene una cobertura mucho más amplia: aborda casi todas las fuentes de exposición a sustancias químicas tóxicas que no están cubiertas por los convenios de Estocolmo o Minamata. En muchos casos, el daño causado a la salud humana y/o al medio ambiente por estas otras fuentes es tan grande como el daño causado por los contaminantes orgánicos persistentes y el mercurio. Estas otras fuentes de exposición química tóxica impactan a menudo en forma desproporcionada a las personas y al medio ambiente en los países de ingresos medios y bajos. Y en muchos casos, los gobiernos de estos países aún no tienen información sobre ellos o no cuentan con políticas y programas para abordarlos en forma adecuada.

Consideremos solo dos ejemplos de las muchas fuentes de sustancias químicas tóxicas que no son abordadas en forma exhaustiva por ninguno de los convenios existentes sobre sustancias y residuos químicos tóxicos<sup>3</sup>: envenenamiento por plomo y exposición a plaguicidas (ver Anexo 1).

Según la OMS, el envenenamiento por plomo es una “enfermedad enteramente prevenible”.<sup>4</sup> Sin embargo, de todos los niños con niveles elevados de plomo en la sangre, aproximadamente el 90% vive en regiones de bajos ingresos.<sup>5</sup> Ningún otro acuerdo internacional cooperativo establecía algún mecanismo para abordar este tema hasta que la ICCM-2 lo convirtió en una nueva cuestión de política y propició la creación de la Alianza Mundial para eliminar el uso del Plomo en la Pintura.

Al igual que con el plomo, los daños asociados a la exposición a plaguicidas impactan en forma desproporcionada a los países de ingresos medios y bajos. Una proporción mucho más grande de la población de estos países desempeña labores agrícolas y/o vive en áreas rurales donde se usan plaguicidas en forma intensiva. Las regulaciones nacionales de control de plaguicidas en países con ingresos medios o bajos generalmente son débiles e incompletas y su cumplimiento no está adecuadamente supervisado. Con frecuencia, las condiciones habituales de uso de plaguicidas en estos países son una fuente de daño importante para la salud de los agricultores y de los ecosistemas. Este tema no ha sido abordado en forma exhaustiva en ningún acuerdo cooperativo internacional. Sin embargo, en la ICCM-4 habrá oportunidad de iniciar un esfuerzo mundial para reducir gradualmente los plaguicidas altamente peligrosos.

***El SAICM estimula y hace posibles los esfuerzos internacionales, de múltiples interesados y multisectoriales para ocuparse de las fuentes de exposición tóxica.***

La Alianza Mundial para eliminar el uso de Plomo en la Pintura fue establecida en respuesta a una decisión tomada en 2009, durante la segunda reunión de la Conferencia Internacional sobre gestión de los productos químicos (ICCM), del SAICM. En la ICCM-4 se considerará una decisión sobre posibles acciones internacionales para hacer frente a los plaguicidas altamente peligrosos. Otras decisiones de la ICCM han servido de estímulo a actividades internacionales destinadas a enfrentar otras fuentes de exposición tóxica, entre ellas: el acceso a información sobre sustancias químicas en los productos; exposiciones tóxicas relacionadas con el ciclo de vida completo de los productos eléctricos y electrónicos; sustancias químicas perturbadoras endocrinas (EDC en inglés); nanotecnología y nanomateriales, y otras.

***El SAICM proporciona información, respaldo y estímulo a los funcionarios de gobierno que tienen responsabilidades nacionales en la gestión de sustancias químicas***

El SAICM proporciona un marco para la realización de encuentros regionales que posibilitan las discusiones entre pares sobre temas relacionados con la gestión racional de las sustancias químicas. El SAICM ayuda a los encargados de la gestión de sustancias químicas a nivel nacional a entender mejor los enfoques que usan otros países para controlar los muchos y diferentes riesgos a los que deben hacer frente. El SAICM amplía el acceso a información, el conocimiento experto y la orientación sobre políticas en relación con las sustancias químicas. El SAICM ayuda a fortalecer la posición de los funcionarios nacionales a cargo de la gestión de sustancias químicas dentro de sus propios ministerios o agencias; y ayuda a estimular la coordinación y cooperación interministerial en apoyo a los objetivos de la seguridad química.

***El SAICM estimula y hace posible la colaboración de múltiples interesados a nivel internacional y a nivel del país***

El SAICM proporciona un marco que estimula y hace posible que los funcionarios públicos, las ONG de interés público, los grupos comunitarios, las agencias de la ONU, el sector privado, el sector de la salud, los sindicatos y otros actores relevantes interactúen y colaboren unos con otros en apoyo a los objetivos de la gestión racional de las sustancias químicas. En ausencia del marco del SAICM, esta colaboración sería a menudo difícil, y a veces, incluso no sería factible. En el contexto del SAICM, las ONG de interés público y otras partes interesadas pueden alinear sus propias iniciativas de seguridad química con las políticas y marcos aprobados internacionalmente y que sus gobiernos reconocen y apoyan.

**Los esfuerzos exhaustivos para la seguridad química deben continuar más allá de 2020**

La producción y el uso de sustancias químicas se están expandiendo rápidamente en los países con ingresos medios y bajos. Como resultado de ello, pueden estar aumentando los efectos adversos graves debido a la falta de conciencia y de capacidad técnica para hacer frente a la exposición química.<sup>6</sup> La propuesta de documento del SAICM “Orientación y directrices generales para la consecución de la meta en 2020 de gestión racional de sustancias químicas” señala que “*Las proyecciones muestran un aumento en la producción y el uso de sustancias químicas a nivel mundial, que continuará más allá del 2020, y donde los aumentos más grandes ocurrirán en los países con economías en transición y países en desarrollo. La necesidad de una fuerte capacidad de gobernanza, de conocimiento e intercambio de*

*información, y de reducción de riesgos como para promover la gestión racional de sustancias químicas no finalizará en 2020. Se reconoce la continua pertinencia de la gestión racional de las sustancias y residuos químicos más allá de 2020.”*<sup>7</sup>

La mayoría de los objetivos identificados por el Plan de acción mundial del SAICM todavía están lejos de lograrse y la mayoría de las nuevas cuestiones de política identificadas por los países recién comienzan a ser comprendidas y debatidas. Tal como lo observó la Región Africana en 2013, “...los desafíos de la gestión racional de las sustancias químicas continuarán más allá de 2020, a medida que surgen nuevos productos químicos en el mercado y a medida que se identifican nuevas cuestiones de política”.<sup>8</sup>

En 2014, la Decisión 1/5 de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA) aceptó “la continua pertinencia de la gestión de sustancias y residuos químicos más allá de 2020” y enfatizó “la necesidad de continuar fortaleciendo el Enfoque Estratégico”.<sup>9</sup> Es necesario un proceso consultivo a nivel nacional sobre los desafíos y las opciones para un mayor fortalecimiento de la cooperación y la coordinación en la esfera de las sustancias y residuos químicos, en el largo plazo.<sup>10</sup> El informe señala más adelante “El fortalecimiento de la gestión racional de sustancias químicas y residuos en el largo plazo es un tema transversal, esencial para el desarrollo sostenible, porque trae beneficios para el medio ambiente, la salud, la erradicación de la pobreza, la economía y la sociedad en general. La necesidad de prevenir o reducir al mínimo los efectos adversos importantes de las sustancias químicas y residuos peligrosos para la salud humana y el medio ambiente seguirá siendo la base de la gestión racional de sustancias químicas y residuos más allá de 2020 y podría ir acompañada de objetivos e indicadores complementarios, dentro de un marco temporal definido.” La 2ª reunión del grupo de trabajo de composición abierta del SAICM acordó en 2014 que el fortalecimiento de la gestión racional de sustancias químicas y residuos más allá de 2020 debería estar en la agenda para la ICCM-4.

Visto en conjunto, existe un amplio reconocimiento de que la cooperación intergubernamental y de múltiples interesados en materia de seguridad química no debería finalizar en 2020. Habrá necesidad de un SAICM riguroso y dinámico que prosiga mucho más allá de 2020, pero implementado en una forma que aumente su efectividad para abordar las amplias preocupaciones por la seguridad química que corresponden a su ámbito de acción.

## **La seguridad química seguirá formando parte de la agenda para el desarrollo sostenible más allá de 2020**

Las metas de desarrollo sostenible post 2015<sup>11</sup> dejan claro que los esfuerzos internacionales para establecer controles apropiados para las sustancias y residuos químicos deberían continuar más allá de 2020.

Conforme a la meta 3: *Garantizar vidas sanas y promover el bienestar para todos, en todas las edades*, el párrafo 3.9 señala:

*[H]acia 2030, reducir substancialmente el número de muertes y enfermedades derivadas de sustancias químicas peligrosas y de la contaminación del aire, el agua y el suelo.*

Conforme a la meta 6: *Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y la sanidad para todos*, el párrafo 6.3 señala:

*[H]acia 2030, mejorar la calidad del agua, reduciendo la contaminación, eliminando el dumping y reduciendo al mínimo la liberación de sustancias químicas y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad la proporción de aguas residuales no tratadas, y aumentando substancialmente el reciclaje y la reutilización segura a nivel mundial.*

Conforme a la meta 12: *Garantizar pautas de consumo y de producción sostenibles*, los párrafos 12.4 y 12.5 señalan:

*[H]acia 2020, lograr la gestión ambientalmente racional de las sustancias químicas y de todos los residuos a lo largo de todo su ciclo de vida, de acuerdo con los marcos internacionales aceptados, y reducir de manera importante su liberación al aire, al agua y al suelo, con el fin de reducir al mínimo sus impactos adversos en la salud humana y el medio ambiente.*

*[H]acia 2030, reducir substancialmente la generación de residuos mediante la prevención, la reducción, el reciclaje y la reutilización.*

Conforme a la meta 14: *Conservar y usar de manera sostenible los océanos, mares y recursos marinos para el desarrollo sostenible*, el párrafo 14.1 señala:

*[H]acia 2025, prevenir y reducir de manera importante la contaminación marina de todo tipo, en especial la derivada de actividades terrestres, incluyendo los desechos marinos y la contaminación por nutrientes.*

El año 2030 como fecha de las metas descritas más arriba deja en claro que la comunidad internacional no espera que la gestión racional de sustancias químicas y residuos se haya logrado totalmente hacia 2020. Más bien, para progresar en buena forma en el logro de las Metas de Desarrollo Sostenible Post 2015 será necesario que las disposiciones institucionales internacionales para la gestión racional de sustancias y residuos químicos continúen más allá de 2020.

## **Elementos de una hoja de ruta para el proceso Más allá de 2020**

La decisión de 2006 que creaba el SAICM expira en 2020. Esto hace surgir una pregunta urgente: ¿qué viene después? La ICCM-5 tendrá lugar en 2020 y no se ha programado ni un GTCA ni ninguna otra reunión preparatoria entre sesiones. Si la comunidad mundial espera hasta 2020 para empezar a considerar las disposiciones institucionales post 2020, el SAICM va a expirar y el impulso crítico construido por el SAICM se habrá perdido. Para evitar el vacío y el impulso perdido, en la ICCM-4 debe acordarse realizar un proceso preparatorio entre sesiones, con el mandato de desarrollar propuestas para las disposiciones post 2020, para que sean consideradas y posiblemente adoptadas durante la ICCM-5. Como observa la Secretaría del SAICM en “Gestión racional de sustancias y residuos químicos más allá de 2020”, “La Conferencia puede querer establecer un proceso entre sesiones entre su cuarta y quinta sesión, con la intención de desarrollar en mejor forma una propuesta que aborde la

gestión racional de las sustancias y residuos químicos antes de 2020, con la participación total e inclusiva multisectorial y de múltiples interesados.<sup>12</sup>

### Posible calendario para las acciones

Fecha	Evento	Comentario
Octubre 2015	ICCM-4	Decisión de iniciar un proceso preparatorio para desarrollar propuestas de cooperación internacional amplia sobre seguridad química más allá de 2020
Mayo 2016	UNEA-2	Reunión del Comité preparatorio de composición abierta (PrepCom-1) para formular el plan Más allá de 2020, que se realizará consecutivamente con la UNEA
Mayo 2018	UNEA-3	Reunión del PrepCom-2 para formular el plan Más allá de 2020, que se realizará consecutivamente con la UNEA
Diciembre 2019	GTCA-3	La reunión del GTCA-3 debate todos los temas pertinentes de la agencia de la ICCM-5, incluyendo el plan Más allá de 2020
Octubre 2020	ICCM-5	El segmento de alto nivel considera la propuesta de plan Más allá de 2020 y acuerda las disposiciones institucionales post 2020 para la gestión racional de las sustancias químicas

### ¿Qué es lo que debe abordarse antes de 2020?

Hasta ahora el SAICM se ha dedicado principalmente a propiciar acciones para la gestión racional de las sustancias químicas. Más allá de 2020 el objetivo debería ser el mayor desarrollo de un ambiente propicio, y de manera importante, la utilización de estas nuevas capacidades y marcos de trabajo para llevar a cabo acciones que reduzcan al mínimo y eliminen las fuentes reales de exposición tóxica a través de todo el ciclo de vida. La lista inicial de elementos que deben abordarse incluye los siguientes:

#### *Revisión del progreso del SAICM*

Para avanzar habría que hacer una revisión y evaluación honestas del proceso del SAICM desde 2006, y un examen de las prioridades para la acción hacia el 2020. Esto se verá en la cuarta Conferencia Internacional sobre gestión de sustancias químicas, cuando los delegados consideren las “Directrices y orientaciones generales para lograr la meta de 2020 de gestión racional de sustancias químicas” (OOG, en inglés). Las OOG intentan resumir los avances en la aplicación de la Estrategia de Política Global e identifican seis actividades fundamentales para el logro de los objetivos del SAICM.

#### *La seguridad química necesita una prioridad política más alta*

La prioridad política del SAICM y el compromiso con la gestión racional de sustancias químicas y residuos deben aumentar significativamente en todos los países.<sup>13</sup> A medida que continúa expandiéndose el uso y la producción de sustancias químicas, el SAICM debe asumir una importancia mayor, acorde al creciente desafío de los daños en la salud y el medio

ambiente asociados con la exposición a sustancias y residuos químicos tóxicos. Debido a su amplio alcance y su pertinencia en lo que respecta a las preocupaciones sobre la seguridad química no cubiertas por otros acuerdos, el SAICM sigue siendo el único foro mundial donde pueden identificarse y abordarse los problemas de la gestión racional de las sustancias químicas.

### ***Se necesita un financiamiento realista para una verdadera aplicación***

La Estrategia de Política Global del SAICM, adoptada en 2006, reconoció que será necesario tener acceso a considerables recursos financieros y de otro tipo para lograr la gestión racional de las sustancias químicas.<sup>14</sup> Sin embargo, estos fondos nunca se materializaron en una escala acorde a las necesidades.

- Los delegados de los gobiernos donantes que asistieron a las reuniones preparatorias del SAICM hicieron surgir la expectativa de que las agencias internacionales de ayuda al desarrollo proporcionarían un financiamiento considerable para la aplicación del SAICM. Esto aún no ocurre en una escala significativa y deben proseguirse los esfuerzos para lograrlo.
- Aunque se estableció un modesto y limitado programa de financiamiento de inicio rápido, el programa tenía un límite de tiempo y se enfocó a actividades de apoyo que no fueron seguidas por ningún programa para movilizar los necesarios recursos de aplicación.
- Durante el quinto y el sexto reaprovisionamiento del portafolio del Fondo para el Medio Ambiente Mundial se incluyeron algunos fondos para la aplicación del SAICM. Esto es bienvenido. Sin embargo, la cantidad asignada fue muy pequeña comparada con la necesidad.
- El PNUMA desarrolló un enfoque integral para financiar la gestión racional de sustancias químicas y residuos que incluye algunos elementos que podrían desarrollarse más. Sin embargo esto no ha proporcionado aún ningún flujo de apoyo financiero para la aplicación del SAICM.
- Se estableció un Programa Especial para respaldar el fortalecimiento institucional a nivel de países. También esto es bienvenido, pero constituye una divergencia específica del enfoque del SAICM de múltiples interesados, al excluir el financiamiento para las organizaciones de interés público de la sociedad civil.

Será necesario contar con fondos considerables, nuevos y adicionales, para la aplicación del SAICM, a fin de hacer un esfuerzo mundial sincero para lograr las metas del SAICM. Será necesario contar con fondos considerables, nuevos y adicionales, para la aplicación plena y rigurosa del SAICM en los países en desarrollo y en transición. Y las medidas que se apliquen deben tener continuidad. Por lo tanto, los flujos de ingresos para apoyar los programas e infraestructuras nacionales de gestión de sustancias químicas deben ser también de largo plazo y sostenibles. Debe desarrollarse un enfoque realista para movilizar recursos en la escala necesaria para la implementación rigurosa del SAICM.

### ***SAICM institutional arrangements need strengthening***

Las disposiciones institucionales del SAICM deberían ser revisadas y evaluadas. En especial, debe pensarse en la creación de una Secretaría del SAICM fortalecida substancialmente, con disponibilidad suficiente de recursos de personal para poner plenamente en práctica su mandato. El párrafo 29 de la Estrategia de Política Global pide explícitamente una secretaría



conjunta, con los roles de liderazgo a cargo del PNUMA y la OMS. Sin embargo, la OMS retiró su posición secretarial aduciendo razones financieras. En 2013 y 2014, en reuniones regionales del SAICM en África y Asia Pacífico, resoluciones adoptadas por consenso pidieron al PNUMA y a la OMS “*aportar los recursos humanos y de otro tipo para dotar de personal completo a la secretaría del SAICM, en forma consistente con las responsabilidades descritas en el párrafo 29 de la Estrategia de Política Global*”.<sup>15,16</sup> En 2014, la Decisión 1/5 de UNEA invita a la OMS “*a proporcionar personal apropiado y otros recursos*” a la secretaría del SAICM. Los gobiernos y otras partes interesadas han confirmado claramente la importancia de una secretaría en pleno funcionamiento y dotada de personal para abordar los aspectos ambientales y de salud de la seguridad química. Esto debe aplicarse en adelante.

### ***La evaluación de efectividad debería supervisar los avances***

El SAICM tiene indicadores para sus informes, de modo que los avances en materia de aplicación pueden ser monitoreados. Sin embargo, los indicadores por lo general no hacen más que contar el número de países que informan que tienen ciertos mecanismos y/o que están aplicando ciertas disposiciones en la gestión de sustancias químicas. Todos los indicadores comienzan con “El número de...”. Si bien esto aporta información cuantificable, a menudo no logra reflejar con certeza los avances y vacíos reales hacia el logro de los objetivos de seguridad química.

Los convenios de Estocolmo y de Minamata tienen artículos que describen los mecanismos de evaluación de la efectividad, y cada uno de ellos tiene un organismo responsable de medir los resultados frente a las metas. El SAICM constituye un desafío debido a su amplia cobertura. Sin embargo, deben desarrollarse los mecanismos para una honesta evaluación de la efectividad del SAICM.

## **Anexo 1**

### **Dos ejemplos de temas importantes para los países en desarrollo y en transición que no han sido abordados exhaustivamente por ninguno de los convenios existentes sobre sustancias y residuos químicos**

La exposición al plomo y a los plaguicidas son sólo dos de muchos ejemplos posibles de fuentes de exposición tóxica que el proceso del SAICM busca abordar. En ausencia del SAICM, no existiría ningún marco internacional para abordar la mayoría de las preocupaciones más urgentes respecto de la seguridad química.

#### **Envenenamiento por plomo**

La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que el envenenamiento por plomo es una de las diez principales enfermedades cuyo costo de salud para los niños se debe a factores ambientales modificables.<sup>17</sup> El envenenamiento por plomo es responsable del 0,6% de la carga total mundial de enfermedad.<sup>18</sup> Se estima que el 16% de todos los niños, en todo el mundo, tienen plomo en la sangre a niveles mayores de 10 microgramos de plomo por

decilitro. De todos los niños con niveles elevados de plomo en la sangre, se estima que el 90% viven en regiones de bajos ingresos.<sup>19</sup>

Además de sus enormes costos humanos, la exposición al plomo también constituye una gran carga económica para la sociedad. Un estudio reciente que investigó el impacto económico de la exposición infantil al plomo en las economías nacionales de países de ingresos medios y bajos calculó que la carga total acumulativa de costos era de \$977 mil millones de dólares internacionales al año.<sup>20</sup> Esta cantidad es siete veces mayor que el total combinado de la ayuda al desarrollo para los países de ingresos medios y bajos proporcionada por los principales gobiernos donantes.<sup>21</sup> De acuerdo con la OMS, el envenenamiento por plomo es una “enfermedad enteramente prevenible”.<sup>22</sup>

### **Exposición a plaguicidas**

Los datos mundiales y los cálculos fidedignos de los daños causados a la salud humana y al medio ambiente por la exposición a plaguicidas son mucho más escasos que los relacionados con la exposición al plomo. Científicos de la OMS han indicado que la carga mundial de enfermedad relacionada con la exposición crónica a plaguicidas tóxicos es aún desconocida, porque no ha sido posible realizar estimaciones basadas en los diferentes modos de acción por medio de los cuales los plaguicidas ejercen sus efectos tóxicos.<sup>23</sup> Un estudio más antiguo pero fidedigno estimó que hay posiblemente un millón de casos de envenenamientos graves no intencionales cada año, y dos millones de casos adicionales de personas hospitalizadas por intentos de suicidio con plaguicidas. El autor indica que esto refleja necesariamente sólo una fracción del problema real y estima que podría haber unos 25 millones de trabajadores agrícolas en el mundo en desarrollo que sufren de envenenamiento ocupacional por plaguicidas cada año, aunque la mayoría de los incidentes no son registrados y la mayoría de los pacientes no busca asistencia médica.<sup>24</sup>

Una estimación de los daños citada en un documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sugiere que los costos acumulativos de salud debido al impacto de los plaguicidas en el África Subsahariana en el período 2005-2020 podría ser de USD \$97 mil millones.<sup>25</sup> Un cálculo conservador del impacto de la exposición a plaguicidas de los pequeños agricultores de África Subsahariana sugiere que ciertos costos específicos relacionados con el envenenamiento por plaguicidas –días de trabajo perdidos, tratamiento médico ambulatorio, hospitalización– ascendían en 2005 a USD \$4.400. Estos cálculos no incluyen otros costos tales como el sufrimiento humano o los costos asociados a la pérdida de los medios de subsistencia.<sup>26</sup> Los datos y los cálculos fidedignos tampoco cuantifican el daño a los ecosistemas asociado a la exposición a plaguicidas. Cuando todos los daños asociados a la exposición a los plaguicidas sean mejor estudiados y cuantificados, probablemente serán grandes, o más grandes que los daños asociados a la exposición al plomo.

Al igual que con el plomo, los daños asociados a la exposición a los plaguicidas impactan en forma desproporcionada a los países con ingresos medios y bajos. Una proporción mucho más grande de la población de esos países se dedica a la agricultura y/o vive en áreas rurales donde hay un uso intensivo de plaguicidas. Las regulaciones nacionales de control de los plaguicidas en los países de ingresos medios y bajos son por lo general débiles, menos exhaustivas y no bien supervisadas y hechas cumplir, y las condiciones normales de uso de plaguicidas presentan con frecuencia amenazas mayores para la salud del agricultor y del ecosistema.

## Anexo 2 Cómo hacer operativas las responsabilidades financieras del sector industrial en la gestión de sustancias químicas

La clave para asegurar el financiamiento sostenible para la seguridad química es la internalización de los costos en las industrias productivas pertinentes.<sup>27</sup> Esto se debe a que el dinero necesario para garantizar que las sustancias químicas sean manejadas en forma segura, es, a fin de cuentas, responsabilidad de las industrias productoras de sustancias químicas.

Cuando en un país se producen o se usan sustancias químicas, es obligación del gobierno garantizar que la salud de la población y el medio ambiente no sean dañados como resultado de la exposición a sustancias químicas o de accidentes químicos. Los costos en que incurre el gobierno para cumplir con esta obligación son externalidades económicas que surgen como resultado de decisiones económicas del sector empresarial de fabricar y usar sustancias químicas. Según el Principio de ‘el que contamina paga’,<sup>28</sup> y de acuerdo con una política económica racional, tales costos externos no deberían recaer sobre los contribuyentes, el erario nacional o ninguna otra tercera parte. Más bien, habría que desarrollar instrumentos económicos apropiados que internalicen efectivamente tales costos en las industrias pertinentes, en formas que no distorsionen el comercio y las inversiones internacionales. Tal como lo señaló el PNUMA, *“La amplia mayoría de los costos en salud humana vinculados con la producción, consumo y disposición final de sustancias químicas no recae sobre los productores de sustancias químicas, ni son compartidos a lo largo de la cadena de valor. Los daños no compensados a la salud humana y al medio ambiente son fracasos del mercado que necesitan ser corregidos.”*<sup>29</sup>

La magnitud de los costos externalizados por la industria química es enorme. Cálculos conservadores de estos costos externalizados incluyen:

- USD \$90 mil millones por costos de salud relacionados con plaguicidas en el África Subsahariana desde 2005 a 2020. A modo de comparación, la ayuda al desarrollo internacional completa, de 2009, para el sector salud en África fue de USD \$4.800 millones –una fracción de los costos relacionados con la salud debido a los plaguicidas solamente.<sup>30</sup>
- €157 mil millones de euros como media anual de costos de salud por enfermedades asociadas a sustancias químicas perturbadoras endocrinas (EDC en inglés). Entre las enfermedades están la disminución del IQ y discapacidades intelectuales asociadas, autismo, trastorno hiperactivo de déficit de atención, obesidad infantil, obesidad en los adultos, criptorquidia, infertilidad masculina, y mortalidad asociada a reducción de la testosterona. Los autores señalan que este cálculo es conservador, dado que representa sólo los EDC con la más alta probabilidad de causalidad y que un análisis más amplio habría producido estimaciones mayores de carga de enfermedad y costos asociados.<sup>31</sup>
- USD \$236 mil millones anuales en costos por contaminación asociada a la producción y uso de compuestos orgánicos volátiles. Esta es una subestimación, dado que excluye la mayoría de los recursos naturales, al igual que la contaminación del agua y el cambio de uso del suelo y los residuos en países no miembros de la OCDE.<sup>32</sup>
- USD \$977 mil millones anuales en costos relacionados con la exposición infantil al plomo en países con ingresos medios y bajos. Esta cifra representa el 1,2% del PIB mundial en 2011. Los autores indican que la carga más grande de exposición al plomo recae ahora en los países con ingresos medios y bajos.<sup>33</sup>

Los gobiernos necesitan capacidad e infraestructura considerables para la gestión de las sustancias químicas, a fin de aplicar, promover y hacer cumplir en forma efectiva las leyes, políticas y regulaciones sobre gestión racional de las sustancias químicas. Además, los gobiernos necesitan capacidades mejoradas que les permitan promover efectivamente la transferencia de tecnologías limpias, la producción más limpia, prácticas agrícolas seguras y sostenibles, sustitutos más seguros (incluyendo los no químicos) para reemplazar la producción y el uso de sustancias químicas y materiales peligrosos, además de otras reformas similares. Ya con estas capacidades gubernamentales funcionando apropiadamente, puede prevenirse el daño y pueden evitarse los futuros legados tóxicos. En su ausencia, especialmente en muchos países en desarrollo y en transición, hay una alta probabilidad de que continúen las prácticas que envenenan a los niños, a los trabajadores y agricultores, que contaminan las comunidades y que alteran los ecosistemas a través de la exposición química y los accidentes químicos, obstaculizando aún más los procesos de desarrollo de aquellos países que más los necesitan.

Las industrias productoras de sustancias químicas reconocen que les corresponde la responsabilidad por los costos asociados a sus operaciones normales: procedimientos de seguridad operativa, tutela del producto, desarrollo de alternativas más seguras, etcétera. Las industrias usuarias de materias primas asumen (o deberían asumir) costos similares. Sin embargo, las medidas puramente voluntarias no serán suficientes para lograr las metas del SAICM.

Muchos países parten con importantes legados. Soportan la carga del almacenamiento de sustancias químicas y plaguicidas obsoletos; suelos contaminados, sedimentos, sitios contaminados y otros costosos legados para los cuales no ha sido, o no ha podido ser identificada una parte responsable con suficientes capacidades de remediación o bienes embargables. La protección de la salud pública y el medio ambiente debe incluir un plan que permita abordar el tema de los legados en forma satisfactoria.

La cantidad de fondos nuevos y adicionales que los países en desarrollo y países con economías en transición necesitarán para establecer y hacer funcionar de manera exitosa políticas efectivas de seguridad química, consistentes con el logro de la meta del SAICM, se halla en una escala substancialmente mayor a la que hasta ahora los gobiernos han estado dispuestos a proporcionar. Se necesita por lo tanto una nueva fuente de financiamiento que permita a los gobiernos de los países en desarrollo y en transición proteger la salud de la población y el medio ambiente de los daños asociados con la exposición a sustancias químicas y residuos tóxicos.

La industria química mundial tiene un volumen de negocios anual de aproximadamente USD \$4,1 billones al año (1 billón = 1 millón de millones).<sup>34</sup> Si, por ejemplo, un programa mundial de recuperación de costos recupera USD \$4.100 millones anualmente,<sup>35</sup> la carga total de la industria productora de sustancias químicas correspondería al 0,1% del volumen de negocios anual –un centavo (USD \$.01) por cada diez dólares (USD \$10,00) en ventas.

El costo es tan pequeño en relación con el volumen total de negocios de la industria química que no debería reflejarse en el precio de los productos para el usuario final. El costo agregado de las variaciones diarias del precio del petróleo y de otras materias primas son enormes comparados con la cantidad que un productor podría tener que pagar anualmente en un programa de recuperación de costos de este tipo.

Por otra parte, USD \$4.100 millones al año es considerablemente más de lo que los gobiernos donantes posiblemente aportarían como ayuda a los esfuerzos de gestión de las sustancias químicas. Y también es considerablemente más de lo que los gobiernos de los países en desarrollo y en transición pueden movilizar en las actuales condiciones.

Un enfoque mundial para la internalización de costos tiene varias ventajas. Dada la naturaleza transnacional de la industria química y sus mercados, los enfoques puramente nacionales para la recuperación de costos podrían enfrentar dificultades, incluso para países grandes y altamente industrializados. La mayoría de los países en desarrollo y en transición encontrarían abrumadora la carga de establecer un enfoque nacional único. Un enfoque puramente nacional también podría llevar a represalias y/o distorsiones económicas en el comercio y la inversión internacionales.

Además de contribuir a la eficiencia y la consistencia, un enfoque mundial puede otorgar otros beneficios. Algunos costos importantes para los gobiernos, relacionados con la gestión racional de sustancias químicas, están asociados a sustancias químicas que no se producen en el país ni son importadas directamente. En vez de ello, la sustancia química puede estar presente en productos importados y liberada al medio ambiente cuando el producto es utilizado y/o después de que se ha transformado en un residuo. Estas sustancias químicas pueden tener un volumen importante, y las medidas para garantizar que no dañarán la salud y el medio ambiente pueden ser costosas. Un enfoque puramente nacional de recuperación de costos probablemente sería incapaz de recobrar esos costos.

Finalmente, algunos de los países menos desarrollados (LDC en inglés) pueden tener grandes necesidades, pero no podría esperarse que la recuperación de costos a nivel nacional genere ingresos suficientes. Por estas y otras razones, sería preferible un enfoque mundial.

El flujo de ingresos para respaldar los programas nacionales de gestión de sustancias químicas, además de la infraestructura, debe ser de largo plazo y sostenible. Esto sólo puede lograrse en la escala necesaria a través de la internalización de costos dentro de las industrias productivas pertinentes.

## Referencias

1 Ver por ejemplo los proyectos financiados por el Programa de inicio rápido del SAICM en: [http://www.saicm.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=109&Itemid=504](http://www.saicm.org/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=504)

2 SAICM's overall objective, as adopted in 2006, is to: [A]chieve the sound management of chemicals throughout their life-cycle so that, by 2020, chemicals are used and produced in ways that lead to the minimization of significant adverse effects on human health and the environment. El objetivo general del SAICM, tal como se aprobó en 2006, es el de: [L]ograr la gestión racional de las sustancias químicas a través de todo su ciclo de vida de modo que, hacia 2020, las sustancias químicas sean usadas y producidas en formas que conduzcan a la reducción al mínimo de los efectos adversos importantes en la salud humana y el medio ambiente.

3 Convenios de Basilea, Rotterdam, Estocolmo y Minamata.

4 World Health Organization, Childhood Lead Poisoning, 2010 page 8: <http://www.who.int/ceh/publications/leadguidance.pdf> 5Ibid, page 32

6 United Nations Environment Programme (2012) Global Chemicals Outlook <http://unep.org/chemicalsandwaste/UNEPsWork/Mainstreaming/GlobalChemicalsOutlook/tabid/56356/Default.aspx>

7 Strategic Approach to International Chemicals Management (2015) Overall orientation and guidance for achieving the 2020 goal of sound management of chemicals, SAICM/ICCM.4/13,

8 Strategic Approach to International Chemicals Management (2013) Report of the fifth African regional meeting on the Strategic Approach to International Chemicals Management, Pretoria, South Africa, 22 November 2013, Strengthening SAICM as a Chemicals Management Mechanism, [http://www.saicm.org/images/saicm\\_documents/meeting/afreg/Pretoria2013/Meetingdocuments/FINAL%20report%20afr%20reg%20mtg%2013%20February.pdf](http://www.saicm.org/images/saicm_documents/meeting/afreg/Pretoria2013/Meetingdocuments/FINAL%20report%20afr%20reg%20mtg%2013%20February.pdf)

9 United Nations Environment Assembly (2014) 1/5 Chemicals and waste, Proceedings of the United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme at its first session, UNEP/EA.1/10

10 United Nations Environment Assembly (2014) 1/5 Chemicals and waste, Proceedings of the United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme at its first session, UNEP/EA.1/10

11 Las metas Post-2015 de SDG aún están bajo negociación y se adoptarán inmediatamente antes de la ICCM-4. Las disposiciones citadas aquí corresponden al documento final de la Cumbre de la ONU para la adopción de la agenda para el desarrollo post-2014, y pueden encontrarse en: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

12 UNEP, Strategic Approach to International Chemicals Management (2015) Sound management of chemicals and waste beyond 2020, SAICM/ICCM.4/13

13 La decisión 1/5 de UNEA señala, “Existe la necesidad de aumentar la prioridad política y el compromiso hacia la gestión racional de sustancias químicas y residuos a nivel local, nacional, regional y mundial...”

14 UNEP, Strategic Approach to International Chemicals Management: SAICM texts and resolutions of the International Conference on Chemicals Management, 2006, p21: [http://www.saicm.org/images/saicm\\_documents/saicm%20texts/SAICM\\_publication\\_ENG.pdf](http://www.saicm.org/images/saicm_documents/saicm%20texts/SAICM_publication_ENG.pdf)

15 SAICM (2013) Report of the fifth African regional meeting on the Strategic Approach to International Chemicals Management, SAICM/RM/Afr.5/7, November 2013

16 SAICM (2014) Report of the fourth Asia-Pacific regional meeting on the Strategic Approach to International Chemicals Management, SAICM/RM/AP.4/7, March 2014

17 Prüss-Üstün A, and C. Corvalán C (2006) World Health Organization, Preventing Disease Through Healthy Environments: Towards an estimate of the environmental burden of disease, 2006, page 12: [http://www.who.int/quantifying\\_ehimpacts/publications/preventingdisease.pdf](http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/preventingdisease.pdf)

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

19 Ibid, página 32.

20 Attina TM, Trasande L (2013) Economic costs of childhood lead exposure in low- and middle-income countries, Environ Health Perspect 121: 1097-1102 <http://ehp.niehs.nih.gov/1206424/>

21 En 2013, los gobiernos que participan en el Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) proporcionó un total de USD 134.800 millones en ayuda oficial neta al desarrollo. Ver: OECD; Aid to developing countries rebounds in 2013 to reach all-time high; <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm>

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

23 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>

24 Jeyaratnam, J (1990) Acute pesticide poisoning: A major global health problem, *World Health Stat Q*43:139-44

25 Nota informativa sobre plaguicidas altamente peligrosos preparada por la FAO en septiembre de 2014, a Meeting Document for the 2nd meeting of the SAICM Open-ended Working Group, Geneva, 15-17 December 2014; [http://www.saicm.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=509:meetingdocuments-2nd-meeting-of-the-open-endedworking-group-geneva-15-17-december-2014&catid=92:oweg](http://www.saicm.org/index.php?option=com_content&view=article&id=509:meetingdocuments-2nd-meeting-of-the-open-endedworking-group-geneva-15-17-december-2014&catid=92:oweg)

26 UNEP (2012) *Global Chemicals Outlook/ Towards Sound Management of Chemicals: Synthesis Report for Decision-Makers*; P 29

27 El punto de partida para el SAICM es el reconocimiento de que los efectos adversos (“daño”) asociados a la producción y uso de sustancias químicas existe actualmente y debe ser abordado. Las industrias productoras de sustancias químicas –por el solo hecho de producir sustancias químicas— crean las condiciones básicas que conducen a ese daño. Por consiguiente, un enfoque práctico sería designar a las industrias productoras de sustancias químicas como el “contaminador”, basados en el argumento de que esta es la elección más eficiente, económicamente y administrativamente, como lo describe la UE en un informe de la OCDE, de 2002. 28 Ver la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, Principio 16, adoptada en 1992 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, <http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>

29 UNEP (2012) *Global Chemicals Outlook: Towards the sound management of chemicals*, p 118, ISBN 978-92-807-3320-4

30 UNEP (2012) *Global Chemicals Outlook: Towards the sound management of chemicals*, p 99, ISBN 978-92-807-3320-4

31 Trasande L, Zoeller RT, Hass U, Kortenkamp A, Grandjean P, Myers JP, DiGangi J, Bellanger M, Hauser R, Legler J, Skakkebaek NE, Heindel JJ (2015) *Estimating Burden and Disease Costs of Exposure to Endocrine-Disrupting Chemicals in the European Union*, *J ClinEndocrinolMetab* 100: 1245 – 1255 doi: 10.1210/jc.2014-4324

32 UNEP (2013) Costs of inaction on the sound management of chemicals; p 11, Job number DTI/1551/G

33 Attina TM, Trasande L (2013) *Economic costs of childhood lead exposure in low- and middle-income countries*, *Environ Health Perspectives* 121: 1097-1102 doi: 10.1289/ehp.1206424

34 United Nations Environment Programme (2012) *Global Chemicals Outlook* 35 See [http://www.oecdwash.org/DATA/DOCS/env\\_outlook\\_chem\\_industry.pdf](http://www.oecdwash.org/DATA/DOCS/env_outlook_chem_industry.pdf)