

# **IPEN seguimiento de la INC 2:**

## ***Algunas reflexiones y observaciones***

**Febrero de 2011**

IPEN quisiera compartir con las y los delegados, y con otras personas, algunas de nuestras reflexiones y observaciones luego de la segunda reunión ordinaria del Comité Intergubernamental de Negociación realizada para preparar el instrumento mundial jurídicamente vinculante sobre mercurio (INC 2). Creemos que, aun cuando se hicieron avances trascendentes en la INC 2, los debates de la reunión también sacaron a la luz algunas preocupaciones que quisiéramos exponer.

### **Emisiones en todos los medios**

Un problema fundamental que sigue sin resolverse es el de si el instrumento futuro sobre el mercurio será un convenio que se concentre de forma predominante en el control de las emisiones de mercurio en el aire o si habrá de seguir el precedente del Convenio de Estocolmo y restringir las emisiones de mercurio en todos los medios: aire, agua y suelo. IPEN piensa que es de suma importancia que el futuro instrumento sea un convenio de control del mercurio en todos los medios. El mercurio se mueve de un medio a otro, en efecto, cuando se libera mercurio en la tierra o en el agua, mucho de él termina en el aire. Cuando se libera mercurio en el aire, se deposita posteriormente en el suelo y en los sistemas acuáticos. Un convenio que se concentre tan sólo en controlar las emisiones al aire alentará a los operadores a reducir sus emisiones de mercurio al aire, para transferirlas y liberarlas en el suelo o en los sistemas hídricos o en los productos. Esto conduciría a un convenio mundial que aumentaría en realidad la contaminación local por mercurio y la exposición a este metal. Sería irónico nombrar al convenio como Convenio de Minamata si éste no contiene fuertes medidas para controlar la liberación de mercurio en el agua, como sucedió en el desastre de Minamata.

En la versión preliminar que contiene los elementos del convenio, las medidas para controlar las emisiones de mercurio en el aire se colocaron en el artículo 10, en tanto que las disposiciones para el control de las liberaciones de mercurio en el agua y en el suelo se colocaron en el artículo 11. El artículo 10 contempla el establecimiento de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) para controlar las emisiones de mercurio en el aire de las cuatro fuentes principales que se registran en el Anexo E:

- 1) Centrales eléctricas alimentadas a carbón y calefacción industrial;
- 2) Instalaciones para la producción de metales no ferrosos;
- 3) Instalaciones para la incineración de desechos, y
- 4) Fabricas cementeras.

No hay indicios de que las MTD que se instituirán para esas cuatro fuentes también serán diseñadas para controlar liberaciones de mercurio en agua o al suelo o en productos. El artículo 11, por otra parte, da a entender que se controlarán las descargas de mercurio al suelo o al agua. No obstante, este artículo es aplicable únicamente a las fuentes señaladas en su Anexo (F) y no se aplica a las fuentes registradas en el Anexo E que señalamos arriba.

Muchos gobiernos indicaron en la INC 2 su respaldo a un convenio que controle la liberación de mercurio en todos los medios y un gobierno propuso fusionar en uno los artículos 10 y 11 para lograr este objetivo. Esta propuesta, que cuenta con el apoyo de IPEN, uniría e integraría las medidas para el control de la liberación de mercurio en el aire con medidas para controlar las liberaciones de mercurio en agua y suelo. Otros gobiernos, sin embargo, parecieron inclinarse por la eliminación del Artículo 11 sin extender el alcance del Artículo 10 para incorporar el control de la liberación de mercurio en agua y en suelo. IPEN alienta a los delegados de los gobiernos a que consideren plenamente los efectos negativos potenciales de un convenio futuro que no integre el control de la liberación de mercurio en aire con el control de la liberación de mercurio en agua y suelo. Es probable que un convenio semejante no responda adecuadamente a prácticas que producen una considerable contaminación con mercurio y que promueva, por otra parte, prácticas peligrosas para el ambiente.

## **Creación de directrices MTD/MPA**

La forma como se creen las directrices sobre Mejores Técnicas Disponibles - Mejores Prácticas Ambientales (MTD/MPA) será importante. IPEN concuerda en que la preparación de directrices MTD detalladas debe recaer en un grupo de expertos que las proponga para su adopción final en la Conferencia de las Partes (COP). Sin embargo, a la fecha no existe ninguna definición aceptada internacionalmente de qué significan “las mejores técnicas disponibles” aplicadas al control de la liberación de mercurio. El INC debe llegar, por tanto, a un acuerdo sobre la definición de MTD para el control de la liberación de mercurio y sobre los objetivos, los principios rectores y el marco de normas que incorporarán las directrices MTD del convenio. Este acuerdo se debe reflejar en el Artículo 10 o en sus anexos. De no hacerse esto, los funcionarios gubernamentales que firmen el Convenio de la Conferencia Diplomática tendrán, muy probablemente, una diversidad de puntos de vista sobre el tipo y la naturaleza de las obligaciones MTD del convenio. Lo cual, a su vez, ocasionará muy seguramente que el grupo de expertos encargado de elaborar las directrices MTD quede paralizado y sea incapaz de elaborar un producto útil.

## **ASGM**

A la IPEN le complació ver el reconocimiento general ente los delegados de que es necesario el cumplimiento obligatorio de las disposiciones para abordar la Minería Artesanal y en Pequeña Escala del Oro (ASGM, por su sigla en inglés), que son la segunda fuente más grande de emisiones de mercurio al aire. Para los países en

desarrollo y para los países con economías en transición, esas obligaciones estarán estrechamente ligadas a la disposición de ayuda técnica y financiera apropiada y adecuada. A cada una de las Partes con ASGM en su territorio se le debe requerir que cree, ponga en práctica, informe y actualice periódicamente un plan amplio de actuación dirigido a reducir al mínimo y eliminar el uso de mercurio y su liberación en la ASGM. Estos planes deben incluir:

- \* Declaración de los objetivos nacionales, con metas de reducciones y las medidas que se utilizarán para lograr dichas metas;
- \* Medidas que la Parte impondrá para limitar el abastecimiento de mercurio a la ASGM, entre las que se incluirá cómo va a prohibir las importaciones de mercurio y restringir otras fuentes de abastecimiento de mercurio a los sectores implicados en las ASGM;
- \* Medidas que la Parte impondrá para prohibir, restringir o desalentar los peores métodos, en particular la amalgamación de minerales, el uso de cianuro después de mercurio, la quema al aire libre de amalgamas y la quema de amalgamas en los hogares;
- \* Medidas que tomará la Parte para limpiar y reparar los suelos y aguas contaminados de mercurio en las zonas ASGM y las comunidades circunvecinas;
- \* La posible necesidad de asistencia para la transición u otra ayuda a grupos específicos de trabajadores o comunidades cuyos medios de vida actuales dependen de actividades que liberan mercurio al ambiente.

## **Desechos**

IPEN cree que un convenio sobre el mercurio debe contener disposiciones específicas sobre desechos y no sólo delegar su responsabilidad sobre este problema tan trascendente al Convenio de Basilea. Esperamos que el futuro convenio de control del mercurio incluya preponderantemente en sus objetivos la protección de la salud humana y del ambiente. Este no es un objetivo específico el Convenio de Basilea. El Convenio de Basilea tampoco aborda plenamente temas relacionados con el manejo, acopio o transporte nacional de desechos de mercurio. Por otra parte, dado que habría traslape de mandatos entre el convenio sobre el mercurio y el Convenio de Basilea, se tienen que abordar las preocupaciones surgidas ante la duplicidad de autoridades, de forma que la creación de directrices sobre desechos en el marco del convenio del mercurio se tendría que hacer en consulta con el Convenio de Basilea.

## **Lugares contaminados**

En el INC 2, los gobiernos mostraron su respaldo a las disposiciones mediante las cuales el convenio aborda el tema de los lugares contaminados. No obstante, se expresaron diferentes puntos de vista sobre si dichas disposiciones deberían ser

voluntarias u obligatorias. Entre los factores que complicaron este debate se encuentran: los costos extremadamente elevados asociados a la limpieza y rehabilitación de los lugares contaminados con mercurio; las enormes dificultades de los países en desarrollo o países con economías en transición para encontrar los recursos necesarios para reparar dichos lugares y, preocupaciones de los países donantes y otros en el sentido de que los costos de los programas generales para rehabilitar los lugares contaminados de mercurio superen la capacidad de cualquier mecanismo financiero concebible.

Una solución que respalda IPEN sería la creación de disposiciones en el convenio que obliguen a las Partes a preparar, poner en práctica e informar de los planes para la creación de un inventario amplio de lugares contaminados con mercurio en su territorio que incluya la caracterización y la evaluación de cada lugar. Se identificará, de ser posible, la parte responsable y en todo caso, se identificará la fuente de contaminación de mercurio. Si la contaminación continúa, tendrá que detenerse. Se identificarán los efectos potenciales para la salud inmediatos o a largo plazo y se proporcionará información suficiente a las comunidades que pudieran sufrir sus efectos. El plan deberá incluir mecanismos para poner en práctica el Principio 13 de la Declaración de Río: *Compensación para las víctimas de contaminación o de otro daño ambiental* y el Principio 16: *El principio de que el que contamina paga*. La responsabilidad primaria para la compensación y rehabilitación del lugar recae en las partes responsables, pero el convenio debe incluir además disposiciones para promover la cooperación internacional para abordar los lugares más problemáticos en los que la parte responsable no se puede identificar o donde se carezca de la cantidad necesaria de recursos.

De nuevo, sería irónico designar al convenio para el control del mercurio como Convenio de Minamata sin incluir ninguna obligación para las partes para proteger al público de los lugares contaminados.

## **Mecanismo financiero y su vinculación con el cumplimiento**

Al igual que muchas delegaciones al INC 2, IPEN ve mérito en un mecanismo financiero del convenio que vincula el acceso a los fondos a la Parte con el cumplimiento de sus obligaciones. Este procedimiento, sin embargo, puede causar graves problemas si las disposiciones de importancia crítica del convenio se hacen voluntarias, ya que la aplicación de dichas disposiciones se podría sostener no sería elegible para recibir ayuda del mecanismo financiero del Convenio.

El documento de Proyecto de los elementos del convenio propuso que muchas disposiciones importantes fueran voluntarias. Estas incluyen, entre otras, la preparación y la aplicación de Planes Nacionales de Aplicación; medidas para tratar con la ASGM y lugares contaminados; y, para la mayoría de los países, la regulación de las emisiones de mercurio provenientes de plantas de energía eléctrica, refinamiento de metales, incineradores de desechos y fábricas de cemento. En esos y otros renglones similares, IPEN respalda los compromisos obligatorios de crear, poner en marcha, informar y actualizar los planes (en los artículos correspondientes se explicará con detalle qué

deben abordar esos planes). Este método hace que las disposiciones de importancia crítica del convenio formen parte de su régimen de cumplimiento, abriendo con ello la posibilidad de que reciban ayuda del mecanismo financiero.

Sin importar el mecanismo en particular, IPEN piensa, sin embargo, que el mecanismo financiero del convenio debe brindar acceso privilegiado a los países menos desarrollados y a los pequeños estados insulares en desarrollo. Este podría incluir, entre otras cosas: flexibilizar los requerimientos de cofinanciamiento, ayuda en la creación de propuesta de financiamiento y una mayor amplitud en la elegibilidad de proyectos.

## **El nombre del convenio**

La propuesta de nombrar al convenio mundial sobre mercurio como *Convenio de Minamata* es muy significativa. IPEN cree que nombrar el convenio mundial para regular el mercurio vincularía directamente la tragedia de Minamata a los esfuerzos mundiales para proteger la salud humana y el ambiente contra la contaminación por mercurio. Por tanto, si el convenio habrá de llevar el nombre Minamata, se tendrá que honrar a las víctimas y cumplir sus legítimas demandas. Asimismo, habrá que aplicar al convenio las lecciones de la tragedia de Minamata.

Han transcurrido más de cincuenta años desde que se diagnosticó por primera vez la enfermedad de Minamata y los grupos de víctimas siguen teniendo una legítima insatisfacción con las respuestas a esta tragedia. Los grupos de víctimas quieren que se reconozca a todas las víctimas y que sean compensadas; quieren que se realice un estudio de salud amplio a la gente de las zonas afectadas (lo cual no ha sucedido hasta ahora); quieren asegurarse que se cumpla plena y apropiadamente con el principio de que el que contamina pague los costos de la contaminación; Quieren que las zonas contaminadas alrededor de la bahía de Minamata se limpien para que la ceremonia de firma del Convenio no se realice en un lugar donde todavía se desdeña la enorme contaminación de mercurio. Por último, los grupos de víctimas de Minamata quieren un régimen de salud y de seguridad social que permita que los residentes lleven vidas seguras.

IPEN mantiene la solidaridad con los grupos de víctimas de Minamata que insisten en que la tragedia actual la tienen que resolver el gobierno de Japón y la Corporación Chisso, antes que el Convenio pueda recibir el nombre de Convenio Minamata. Esto significa que debe de haber un compromiso público y que se deben dar pasos concretos para una solución genuina de los problemas sobresalientes antes de la conferencia diplomática de 2013.

Declaración de los grupos de Minamata con respecto al nombre del convenio:

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

IPEN honra la declaración de Minamata

<http://www.ipen.org/hgfree/media/honoring%20minamata%20spanish.pdf>