



UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME

Programme des Nations Unies pour l'environnement Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде برنامج الأمم المتحدة للبيئة

联合国环境规划署



Decimonovena Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe

Los Cabos, México

12 - 14 de marzo de 2014

B. SEGMENTO MINISTERIAL

Distribución:

Limitada

UNEP/LAC-IG.XIX/3

Lunes 24 de febrero de 2014

Original: Inglés

**Implementación del
Convenio de Minamata sobre el Mercurio
en el período de transición
hasta su entrada en vigor**

Implementación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio en el período de transición hasta su entrada en vigor

I. Antecedentes

1. El mercurio es un elemento natural que puede encontrarse en el ambiente en forma inorgánica y orgánica. Es tóxico, persistente en el medio ambiente y se biomagnifica través de las cadenas alimentarias, causando impactos graves y permanentes en la salud, como efectos de tipo neurológico, entre otros, especialmente preocupantes en el caso de los neonatos y lactantes.

2. En 2001, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente invitó al Director Ejecutivo del PNUMA a realizar una evaluación mundial sobre el mercurio y sus compuestos, con información sobre los aspectos químicos y los efectos sobre la salud, las fuentes, el transporte de larga distancia y las tecnologías de prevención y control relacionadas con el mercurio. En 2003, el Consejo de Administración analizó esta evaluación y decidió que había pruebas suficientes sobre los graves efectos adversos del mercurio y sus compuestos a nivel mundial como para justificar de forma más rotunda la toma de medidas a nivel internacional para reducir los riesgos ambientales y de salud de las emisiones de mercurio y sus compuestos al medio ambiente. Se instó a los gobiernos a adoptar metas de reducción de las emisiones y liberaciones de mercurio y el PNUMA inició actividades de asistencia técnica y desarrollo de capacidades para cumplir con tales metas. Se elaboró un programa con temas relacionados con el mercurio para responder a estas preocupaciones, programa que se vio reforzado por los gobiernos a través de las decisiones tomadas por el Consejo de Administración en 2005 y 2007.

3. En 2009, tras un exhaustivo análisis del tema, el Consejo de Administración concluyó que las acciones voluntarias emprendidas hasta la fecha no habían sido suficientes para hacer frente a los problemas de mercurio, por lo que se afirmó la necesidad de adoptar nuevas medidas en esta materia, incluida la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial. Con este fin, se creó un Comité Intergubernamental de Negociación, que iniciaría sus actividades en 2010 para concluir las negociaciones antes de la vigésimo séptima reunión del Consejo de Administración en 2013. Los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe participaron activamente en las negociaciones. Además, se realizaron cinco consultas regionales durante un período de tres años en preparación de las sesiones del Comité.

4. En enero de 2013, el Comité acordó en su quinto período de sesiones el texto del Convenio de Minamata sobre el Mercurio. El texto fue presentado para su aprobación e inclusión en el acta final y para la firma en la Conferencia de Plenipotenciarios, que tuvo lugar en Japón en octubre de 2013. El Convenio fue firmado en esa ocasión por diecisiete gobiernos de América Latina y el Caribe (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela). Además, otros tres gobiernos (Cuba, Paraguay, Surinam)

firmaron el acta final. Posteriormente, Paraguay firmó el Convenio el 10 de Febrero de 2014. A nivel mundial, el Convenio cuenta ya con una ratificación (EE.UU.) y 96 firmas¹.

5. Durante el período comprendido entre la fecha en que el Convenio se abre a la firma y la fecha del inicio de la primera reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio, el Comité Intergubernamental de Negociación se reunirá según sea necesario para facilitar su rápida entrada en vigor y preparar la primera reunión de la Conferencia de las Partes y la efectiva aplicación del Convenio desde su entrada en vigor. La sexta reunión del Comité Intergubernamental de Negociación sobre el mercurio está programada para los días 3 a 7 de noviembre de 2014 en Bangkok, Tailandia, y será precedida por una serie de consultas regionales el 2 de noviembre de 2014.

II. El Convenio de Minamata sobre el Mercurio

6. El Convenio de Minamata sobre el Mercurio tiene el objetivo de proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio. Con este fin, el Convenio incluye una serie de medidas para controlar las emisiones y liberaciones de mercurio a lo largo de su ciclo de vida, a saber:

- a. Medidas para controlar las fuentes de suministro y el comercio de mercurio, con limitaciones sobre ciertas fuentes específicas de suministro de mercurio, como la minería primaria (prohibición de nuevas minas de extracción primaria de mercurio; eliminación de las minas existentes a lo largo de un período de hasta 15 años desde la fecha de entrada en vigor del Convenio).
- b. Medidas de control sobre una serie de productos con mercurio añadido cuya producción, importación y exportación estarán prohibidas para 2020, excepto para su uso en una restringida serie de categorías definidas. Estos artículos, que tienen alternativas sin mercurio, incluyen los siguientes:
 - o Baterías, salvo algunas pilas de botón
 - o Interruptores y relés
 - o Algunas lámparas fluorescentes compactas
 - o Mercurio en lámparas fluorescentes de cátodo frío y lámparas fluorescentes de electrodo externo
 - o Jabones y Cosméticos (las cremas para aclarar la piel contienen mercurio)
 - o Algunos artículos médicos que contienen mercurio, como termómetros y tensiómetros.
- c. Medidas de control en los procesos de fabricación en los que se utiliza mercurio o compuestos de mercurio. Se incluyen aquí procesos como la

¹ A fecha 14 de Febrero de 2014. Sitio web oficial del Convenio de Minamata sobre el Mercurio: www.mercuryconvention.org

producción de cloro-álcali, o la producción de acetaldehído, en los cuales no se permitirá el uso de mercurio después de la fecha de eliminación en 2025 y 2018, respectivamente. Para otros procesos, como la producción de monómeros de cloruro de vinilo, se tomarán medidas para restringir el uso del mercurio.

- d. Controles sobre la extracción de oro artesanal y en pequeña escala que utilice mercurio. Los países que hayan identificado actividades de extracción de oro artesanal y en pequeña escala realizadas en su territorio que sean más que insignificantes adoptarán medidas para reducir y, en la medida de lo posible, eliminar el uso de mercurio en la minería de pequeña escala. Además, deberán elaborar planes nacionales dentro de los tres años posteriores a la entrada en vigor del tratado.
 - e. Existe un artículo para las emisiones y las liberaciones de mercurio respectivamente, con controles dirigidos a la reducción de los niveles de mercurio emitidos o liberados y que permite cierta flexibilidad para los planes nacionales de desarrollo. Entre las principales fuentes de emisiones que se citan en el Convenio figuran las centrales eléctricas de carbón, las calderas industriales de carbón, los procesos de fundición y calcinación utilizados en la producción de metales no ferrosos, las plantas de incineración de desechos y las fábricas de cemento clinker. No se identifican en el Convenio las fuentes de las liberaciones; el artículo sobre liberaciones aplica únicamente a las fuentes no reguladas por otros artículos del Convenio. Tanto para las emisiones como para las liberaciones, aplican diferentes niveles de control para las fuentes nuevas y para las ya existentes.
 - f. Medidas sobre el almacenamiento provisional ambientalmente racional de mercurio, distinto del mercurio de desecho, así como medidas sobre los sitios contaminados.
 - g. Disposiciones para promover la identificación y protección de poblaciones en situación de riesgo, aumentando la asistencia médica y la mejor formación de los profesionales de la salud en la identificación y el tratamiento de los efectos relacionados con el mercurio.
- 7.** El texto establece otras disposiciones sobre apoyo técnico y financiero a los países en desarrollo y a los países con economías en transición, además de un mecanismo financiero para el Convenio. Se alienta a promover el intercambio de información, la sensibilización del público y la investigación también.
- 8.** Tras una evaluación inicial, los países pueden desarrollar y ejecutar los planes de aplicación, teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales, para cumplir con las obligaciones previstas en el Convenio.
- 9.** El Convenio de Minamata sobre el Mercurio entrará en vigor el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

III. La situación del mercurio en la región de América Latina y el Caribe

10. Se presenta a continuación un resumen de la situación del mercurio en América Latina y el Caribe, para algunos los principales elementos contemplados por el Convenio de Minamata:

- a. Fuentes de suministro y comercio: En la región de América Latina y el Caribe, se ha reportado la existencia de producción secundaria de mercurio en algunos países como subproducto de la minería de oro a gran escala o de los desechos históricos (relaves) de las minas de plata. No se ha reportado la existencia de una minería primaria formal de mercurio. De acuerdo con las estadísticas de comercio, las tendencias observadas indican que las importaciones totales de mercurio elemental disminuyeron durante los últimos años, mientras que las exportaciones continuaron aumentando (hasta alrededor de 560 toneladas en 2012). La participación del comercio intrarregional se ha incrementado notablemente en los últimos años, sobre todo después de la prohibición a la exportación de mercurio en la Unión Europea y los Estados Unidos. Cabe señalar, sin embargo, que las estadísticas comerciales no siempre son completas y coherentes, por lo que sería necesario un análisis actualizado y exhaustivo de los flujos de mercurio y sus tendencias en la región.
- b. Productos y procesos: Por lo general, los productos con mercurio añadido se importan, no se producen en la región. Se calcula que los productos que se consumen en la región representan alrededor del 10% del mercurio utilizado a nivel mundial en productos, principalmente en aplicaciones dentales y dispositivos de medición². En cuanto a los procesos de fabricación contemplados en el Convenio, en la región solo se ha identificado la producción de cloro-álcali. Según la información de los países y el inventario mundial de plantas de cloro-álcali del PNUMA, en 2012 había 11 plantas con tecnología de baterías de mercurio distribuidas en siete países de la región (lo cual representa alrededor del 13 % de la producción de cloro con baterías de mercurio a nivel mundial). Muchas de estas plantas tienen planificado convertirse a tecnologías sin mercurio para 2020.
- c. Emisiones y liberaciones: Se calcula que en 2012 las emisiones de mercurio a la atmósfera desde la región de América Latina y el Caribe alcanzaron las 292 toneladas, es decir, el 15 % de las emisiones de mercurio a nivel mundial. Dentro de la región, alrededor de 263 toneladas (90 %) fueron emitidas desde América del Sur. La principal fuente de emisiones de la región es el uso del mercurio en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, que representa el 71 % de las emisiones totales de la región, seguida por la producción de metales no ferrosos (11 %) y la producción de oro a gran escala (7 %). Las liberaciones al agua son más difíciles de calcular, pero también se cree

² Según datos incluidos en la Evaluación Mundial sobre el Mercurio del PNUMA (2013).

que la extracción de oro artesanal es una fuente importante de contaminación de los medios acuáticos.

- d. Extracción de oro artesanal y en pequeña escala: Como se indicó anteriormente, este sector concentra la mayor fuente de emisiones y liberaciones de mercurio en la región. La extracción de oro artesanal y en pequeña escala se practica en al menos una docena de países de la región, principalmente en los Andes y en la cuenca del Amazonas, pero también en América Central, con la participación de al menos 500.000 mineros artesanales³. Esta actividad tiene un impacto significativo en la actual demanda y comercio de mercurio en la región.
- e. Desechos de mercurio: La recogida selectiva de productos desechados con mercurio añadido y el reciclaje del mercurio en la región es escasa. Estos productos se mezclan con frecuencia con otros residuos municipales que se desechan en los vertederos. Algunos países cuentan con vertederos de residuos peligrosos autorizados para recibir los desechos de mercurio. No se han identificado en la región instalaciones diseñadas específicamente para el almacenamiento temporal de mercurio elemental.

11. Aunque la región aún se enfrenta a una serie de retos para controlar las emisiones y liberaciones de mercurio, también es importante mencionar que muchos países han llevado a cabo una importante labor en relación con el mercurio, a saber: inventarios de las emisiones de mercurio, eliminación de productos con mercurio en el sector salud, la conversión de plantas con celdas de mercurio en la industria de cloro-álcali, o la formalización de los mineros y la reducción del uso de mercurio en la minería artesanal del oro.

IV. Acciones del PNUMA en materia de mercurio

12. Además del apoyo a las negociaciones de un instrumento internacional legalmente vinculante sobre el mercurio que se iniciaron en 2009, el PNUMA tiene desde 2003 un programa de actividades para hacer frente a los desafíos planteados por el mercurio a nivel mundial. En 2005, se creó la Asociación Mundial del Mercurio del PNUMA para tomar medidas inmediatas en materia de mercurio. Se trata de una asociación de múltiples actores con ocho prioridades o áreas de asociación, en consonancia con las principales fuentes de mercurio (como la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, la combustión del carbón, plantas de cloro-álcali, el mercurio contenido en productos, o el suministro y el almacenamiento de mercurio).

13. Durante los últimos años, se han desarrollado en la región varias actividades en el marco de la Asociación Mundial sobre el Mercurio. Se han llevado a cabo dos proyectos binacionales de almacenamiento y eliminación

³ Cálculo realizado a partir de la información presentada por los países que participaron en el Segundo Foro Mundial sobre Extracción de Oro Artesanal y en Pequeña Escala (3-5 de septiembre de 2013, Lima, Perú).

racional de mercurio, primero en Argentina-Uruguay, y posteriormente en México-Panamá, con el apoyo técnico de los centros regionales de los Convenios de Basilea y Estocolmo con sede en estos países. En lo que respecta a la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, la región acogió el segundo Foro Mundial sobre Extracción de Oro Artesanal y en Pequeña Escala, que se celebró en Perú (Lima, septiembre de 2013) y reunió a 100 participantes de todo el mundo. Además, se organizó posteriormente un Foro Andino en Colombia (Medellín, noviembre de 2013), donde se puso de relieve la necesidad de contar con una mayor cooperación regional en este ámbito. El PNUMA también ha apoyado proyectos para facilitar la elaboración de planes nacionales sobre extracción de oro artesanal y en pequeña escala en Colombia y Bolivia-Perú.

14. También se han llevado a cabo en varios países de la región proyectos para reducir el uso de mercurio en productos como dispositivos médicos o lámparas. Además, muchos países han utilizado, o han sido capacitados para usar, las herramientas del PNUMA para desarrollar inventarios nacionales de las emisiones de mercurio.

15. También se han preparado durante este período proyectos del FMAM relacionados con el mercurio. Además, se ha aprobado recientemente un proyecto regional para la preparación de inventarios de mercurio y planes de acción que está listo para ser ejecutado a lo largo de los próximos dos años.

16. Con el fin de difundir el alcance y las implicaciones del Convenio de Minamata sobre el Mercurio en los países de América Latina y el Caribe, se está preparando un informe en el que se describen las principales disposiciones del Convenio, contextualizado con datos e información regionales, y estudios de casos de algunas de las medidas que ya se están aplicando en diferentes países.

17. Como parte de la preparación de las reuniones del Comité Intergubernamental de Negociación, se prestó apoyo a la organización de las consultas regionales de América Latina y el Caribe. Se celebró en Brasilia una consulta preparatoria para la cuarta reunión del Comité (mayo de 2012), con el apoyo del Gobierno de Brasil (en paralelo con un taller técnico sobre gestión de residuos de mercurio en la región de América Latina y el Caribe, con el apoyo de los Gobiernos de España y Uruguay). La cuarta reunión del Comité se celebró en Uruguay en junio de 2012. Además, con el apoyo del Gobierno de Colombia, se celebró en Bogotá una consulta preparatoria para la quinta reunión del Comité (noviembre de 2012).

18. En preparación de la Conferencia Diplomática del Convenio de Minamata (Japón, octubre de 2013), también se difundió importante información por toda la región, y se facilitó la participación de los países de la región. El PNUMA también participó en un evento regional organizado para dar a conocer el Convenio de Minamata, que tuvo lugar en el marco de la reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR (Uruguay, mayo de 2013).

19. Durante 2014, el PNUMA tiene previsto organizar un taller regional en América Latina (América Central y América del Sur) y otro taller en el Caribe

para apoyar la ratificación y pronta aplicación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

V. Consideraciones para los países

20. Con el fin de cumplir con los objetivos del Convenio de Minamata sobre el Mercurio y facilitar su aplicación, se invita y anima a los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe a:

- a. Firmar el Convenio de Minamata lo antes posible, si aún no lo han hecho.
- b. Promover los arreglos internos exigidos por sus marcos jurídicos nacionales para ratificar, aceptar, aprobar o adherirse al Convenio para convertirse en Parte, contribuyendo así a la pronta entrada en vigor del tratado.
- c. Tomar medidas a nivel nacional y regional, con el apoyo de las organizaciones internacionales y otras partes interesadas, para reducir y, cuando sea posible, eliminar los usos y liberaciones de mercurio, protegiendo así a la población de la exposición al mercurio y la contaminación ambiental. Entre dichas medidas pueden figurar:
 - o Diagnósticos iniciales de la situación en materia de mercurio, con identificación de los flujos de mercurio, las fuentes de las emisiones y liberaciones, el almacenamiento, etc.
 - o Creación de mecanismos de coordinación interinstitucional y de coordinación con los diferentes actores.
 - o Desarrollo de marcos jurídicos y normativos.
 - o Preparación de planes nacionales sobre la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, si aplica.
 - o Fomento de las mejores técnicas y mejores prácticas ambientales disponibles para reducir las emisiones y liberaciones de mercurio, y de la gestión racional de los desechos de mercurio.
 - o Sensibilizar acerca de las cuestiones de mercurio.
- d. Cooperar e intercambiar información con otros países de la región.

❖❖❖❖