

CONVENIO DE ESTOCOLMO SOBRE LOS CONTAMINANTES ORGÁNICOS PERSISTENTES

Un instrumento internacional para un problema global

Estefanía Blount⁰

En febrero de 1997, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) pidió que se convocase un Comité Intergubernamental de Negociación con el mandato de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante para la aplicación de medidas internacionales respecto de ciertos contaminantes orgánicos persistentes (COP, a veces también abreviados POP por las siglas en inglés). Los primeros COP que debían eliminarse eran los conocidos como la *docena sucia*: aldrin, bifenilos policlorados (PCB), clordano, DDT, dieldrina, dioxinas, endrina, furanos, heptacloro, hexaclorobenceno, mirex y toxafeno.

Se han celebrado desde entonces cinco Comités Intergubernamentales de Negociación: en Montreal (1998), Nairobi (enero de 1999), Ginebra (septiembre de 1999), Bonn (marzo de 2000) y Johannesburgo (4-9 de diciembre de 2000). Como resultado de estas sesiones se ha logrado acordar un texto de Convenio que se firmará oficialmente el 23 de mayo de 2001 en Estocolmo.

UN LARGO CAMINO

En realidad, el camino para llegar a este importantísimo acuerdo global comenzó hace muchas décadas. La evidencia sobre los riesgos de muchas de las sustancias que hoy componen la *docena sucia* ha venido documentándose en algunos casos desde los años treinta (como fue el caso de los PCB). A mediados de siglo ya se acumulaban pruebas suficientes sobre las propiedades persistentes y bioacumulativas de buena parte de la familia de compuestos organoclorados (familia a la cual pertenecen todos los integrantes de la *docena sucia*) que se venían comercializando, particularmente de los plaguicidas como el DDT o el aldrin. Así lo mostró Rachel Carson en *La primavera silenciosa*, un clásico del pensamiento ecologista que en 1960 ponía en conocimiento de la sociedad la amenaza que muchos de estos plaguicidas clorados representaban para la reproducción y supervivencia de las aves.

A mediados de los sesenta se constató la capacidad de estas sustancias de viajar a largas distancias distribuyéndose por todo el planeta (“efecto de destilación global”), así como su resistencia a degradarse, detectándose su presencia no sólo en aves, sino en muchas otras especies animales, así como

en el agua, el aire, el suelo, las plantas... y también los cuerpos de los seres humanos.

A pesar de que el conocimiento sobre los riesgos de los COP es antiguo, la decisión política para proteger la salud humana y la integridad de los ecosistemas frente a esta amenaza ha tardado muchos años en llegar. Se prohibió o restringió la comercialización de algunos productos hace años en muchos países del Norte, pero existen aún muchos otros que se siguen utilizando o se encuentran almacenados en muchos países del Sur. De ahí surge la importancia de un instrumento internacional legalmente vinculante para eliminar los COP, muchos de los cuales actúan como *disruptores endocrinos*.

Este Convenio, que será conocido como el *Convenio de Estocolmo* sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, representa la culminación de una lucha ambiental que ha durado más de medio siglo. Supone el reconocimiento de las propiedades tóxicas, persistentes, bioacumulativas de los COP y su capacidad de transportarse largas distancias. Reconoce también los problemas de salud de los COP, especialmente en los países en desarrollo, para las mujeres y, a través de ellas, para las generaciones futuras. Igualmente señala la especial amenaza que estos suponen para las comunidades indígenas y los ecosistemas del Ártico, debido a la biomagnificación de los COP y a la contaminación de sus alimentos tradicionales.

La peculiaridad de los COP de concentrarse en las regiones frías del planeta, lejos de las fuentes de origen, y de manifestar los peores efectos en las generaciones venideras hace particularmente apremiante su eliminación.

En esta ocasión, la acción frente a las grandes multinacionales químicas emprendida por unos pocos integrantes de la sociedad (ecologistas, mujeres, pueblos indígenas, médicos...), y con muy pocos medios, ha sido victoriosa: se ha logrado un Convenio con importantes compromisos y objetivos.

RESPONSABILIDADES, PREVENCIÓN Y PRECAUCIÓN

Efectivamente, este Convenio representa un hito en la acción frente a las grandes multinacionales químicas --algunas de las cuales aún hoy niegan gran parte de los riesgos asociados a muchos COP y compuestos similares--: al adoptar el *principio de precaución*, no habrá que esperar a que exista completa certidumbre científica, que en muchos casos llega demasiado tarde para actuar (no hay diagnóstico de la enfermedad más preciso que el que proporciona la autopsia, suele decir Ramón Folch, pero seguramente el enfermo o la enferma preferirán una intervención más temprana). Por otro lado, la obligatoriedad de eliminar y sustituir los COP representa un importante paso en la definición de garantías suficientes de protección ambiental y de salud frente a la postura convencional de la industria química (que acepta

únicamente los mecanismos de control y protección de los riesgos, pero se resiste a toda alternativa de eliminación o sustitución).

El compromiso de ayudar a los países en desarrollo a financiar los costes del cumplimiento del Convenio, contraído por los países más ricos, representa la garantía de éxito del mismo, y por otro lado repara una injusticia histórica: pues la dependencia de muchos hacia el uso de COP es en gran parte responsabilidad de los países del Norte. Estos, tras ser desplazada la tecnología más obsoleta y barata como consecuencia de normativa más estricta, la exportan a menudo al Sur buscando nuevos mercados, en lugar de potenciar la capacidad técnica y económica de los países más pobres para desarrollar por sí mismos alternativas limpias.

Este acuerdo, que debe traducirse a nivel nacional en instrumentos legales para su aplicación, no sólo pone en entredicho la fiabilidad de muchas de las declaraciones de la industria química, sino que apunta claramente a la necesidad de que ésta se responsabilice a largo plazo de la seguridad de sus productos.

Por otro lado, la incineración de residuos queda claramente cuestionada, puesto que aparece entre las principales fuentes de emisión de, al menos, cuatro de los COP que se pretenden eliminar. También se orienta hacia alternativas a la incineración cuando se establece como criterio prioritario que los desechos “se eliminen de un modo tal que el contenido del contaminante orgánico persistente se destruya o se transforme en forma irreversible de manera que no exhiban las características de contaminante orgánico persistente”.

Toda la *docena sucia*, y la mayoría de las sustancias candidatas a ser eliminadas dentro del marco de este acuerdo en el futuro, actúan como *disruptores endocrinos*. Tan es así que dentro del Convenio existen, por ejemplo, numerosas menciones a algunos aspectos de la disrupción hormonal, resaltando la especial problemática para las mujeres y generaciones venideras, y urgiendo a las Partes firmantes a que realicen trabajos de investigación destinados a mitigar los efectos de los COP en la salud reproductiva.

CONTENIDOS DEL CONVENIO

Eliminación

El *Anexo A* del Tratado establece la eliminación de la producción y el uso de las siguientes sustancias químicas: aldrin, clordano, dieldrina, endrina, heptacloro, hexaclorobenceno, mirex, toxafeno y PCBs.

El *Anexo B* establece la restricción en la producción y uso del DDT, con el objetivo último de la eliminación permitiéndose, entre tanto, únicamente para el control de vectores de enfermedades infecciosas (p.e. malaria). Se insta al desarrollo de investigación, desarrollo e implementación de alternativas al DDT que sean seguras, efectivas y accesibles económicamente.

Además, cada Parte debe tomar medidas para regular con el objetivo de prevenir de la producción y uso de nuevos COP.

Subproductos

Se deberán tomar medidas para reducir las emisiones totales de las fuentes antropogénicas de los subproductos no intencionados del *Anexo C*: dioxinas, furanos, hexaclorobenceno y PCBs, con el objetivo de su minimización continua y, donde sea viable, su eliminación final.

Para alcanzar este objetivo se adoptarán medidas de reducción y eliminación, de promoción del uso de materiales, productos y procesos sustitutos, y la adopción de las mejores técnicas disponibles y mejores prácticas ambientales.

Exenciones

Existe un número de exenciones a dichas prohibiciones y restricciones. Hay dos tipos de exenciones: generales y específicas para países.

Las únicas *exenciones generales* que existen se refieren a cantidades de una sustancia química utilizada en investigación a escala de laboratorio o como estándar de referencia, así como en cantidades como contaminantes traza no intencionados en productos y artículos. Por otro lado, se establece un proceso de exención general que requiere notificación para los COP que formen parte de artículos fabricados o en uso antes o en la fecha de entrada en vigor del Convenio o que se utilizan como intermediarios en sistemas cerrados y limitados a un emplazamiento. Estas notificaciones serán públicas.

El resto son *exenciones específicas para países*. En los anexos se recogen los tipos de exenciones específicas disponibles (por ejemplo, la aldrina como insecticida; el clordano como termiticida en edificios y presas o como aditivo

para adhesivos de contrachapado; o el heptacloro en el tratamiento de la madera). Los países que escojan alguna de las exenciones tipificadas se incluirán en un registro, que tendrá un carácter público e incluirá además los tipos de exenciones y las fechas de expiración (cinco años tras la entrada en vigor del Convenio). La Conferencia de las Partes revisará cada caso y, a petición, puede conceder una prórroga como máximo de cinco años).

Gestión de residuos de COP

Las Partes firmantes deberán identificar las existencias, productos, artículos en uso y residuos que contengan o estén contaminados con COP para gestionarlas de manera ambientalmente racional. Se deberán eliminar de tal forma que el contenido de COP es destruido o transformado irreversiblemente, de forma que no se exhiban características de COP, o eliminado de forma ambientalmente racional cuando la destrucción o transformación irreversible no representa la opción medioambiental preferible o su contenido de COP sea bajo.

La Conferencia de las Partes trabajará en estrecha cooperación con los organismos relevantes de la Convención de Basilea para determinar los aspectos comunes que aún no están definidos, como son los “niveles de destrucción” de COP que se consideran suficientes, los métodos que garanticen la “eliminación ambientalmente racional”, así como la definición del “nivel bajo” a que se refería el párrafo anterior.

Proceso para añadir nuevos COP al Convenio

Cualquier Parte puede proponer una nueva sustancia para ser añadida al Convenio, pero ha de reunir los siguientes requisitos: **persistencia** (semivida en agua superior a dos meses, en tierra o en sedimentos más de seis meses, o alguna otra forma de persistencia); **bioacumulación** (factor de más de 5000 en especies acuáticas o Ko/w superior a 5, u otros indicadores que apunten a su elevada bioacumulación); **potencial** de transporte a larga distancia (a través de niveles medidos, datos de vigilancia o propiedades del destino); **efectos adversos** (pruebas de efectos sobre la salud o el medio ambiente, o datos de toxicidad o ecotoxicidad).

Tras la evaluación y recomendación por un Comité de Examen y la Conferencia de las Partes, se añadiría a los anexos oportunos, y la eliminación o restricción será de obligado cumplimiento para todas las Partes.

Planes de aplicación

Cada Parte firmante deberá elaborar un Plan de puesta en práctica del Convenio, para cuya elaboración se consultará a las partes interesadas incluyendo, por ejemplo, al colectivo de mujeres.

Información, sensibilización, educación y participación

Se promoverá y facilitarán campañas de sensibilización dirigidas al público en general y, a mujeres, niños y personas menos instruidas sobre los COPs, sus efectos sobre la salud y el medio ambiente y sobre sus alternativas.

Se promoverá la capacitación de los trabajadores y del personal científico, docente, técnico y directivo.

Asimismo, se facilitará la participación pública en el tratamiento del tema y en la elaboración de respuestas adecuadas, incluyendo la posibilidad de hacer aportaciones en el plano nacional acerca de la aplicación del Convenio.

Se velará porque el público tenga acceso a la información pública y que ésta se mantenga actualizada, y se considera que toda información que tenga relación con la salud humana y el medio ambiente no será confidencial.

Cada Parte designará un Centro nacional de coordinación para el intercambio de información respecto a la reducción o eliminación de COP y de sus alternativas.

Comercio

El Convenio permite el comercio de COP sólo bajo condiciones limitadas: principalmente, cuando una Parte aún tiene una exención específica de país se permite exportar a no-partes, pero sólo para ser eliminados de forma respetuosa con el medio ambiente o cuando el importador certifica que incluye compromisos ambientales y de salud pública y que cumple los requisitos establecidos en el Convenio para la gestión de residuos.

En el preámbulo se reconoce que el Convenio y otros acuerdos internacionales en el ámbito del comercio y del medio ambiente se apoyan mutuamente.

Principio de precaución

Se adopta en el Convenio la definición del Principio de Precaución de la Declaración de Río de Janeiro: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de

certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. No sólo se enuncia en el preámbulo y en el objetivo general, sino que se hace operativo en el cuerpo principal del texto: en la incorporación de nuevos COP, por ejemplo, la falta de una completa evidencia científica no obstaculizará que una sustancia sea considerada.

Mecanismos de financiación

Se establece que cada Parte, además de comprometerse a financiar y ofrecer incentivos para la realización de las actividades nacionales que den cumplimiento al Convenio, debe proveer recursos financieros nuevos y adicionales para ayudar a los países en desarrollo y con economías en transición a cumplir con sus obligaciones. En la Conferencia de las Partes se definirá ese mecanismo o conjunto de mecanismos, como mínimo garantizará ser adecuada, predecible y fluido en el tiempo. La Conferencia de las Partes revisará regularmente el nivel y efectividad del mecanismo de financiación.

Hasta que se identifique tal mecanismo, el cumplimiento del Convenio se apoyará en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (en inglés Global Environmental Fund, GEF).

Ratificación y entrada en vigor

El Convenio entrará en vigor 90 días después de que el quincuagésimo país lo haya ratificado, aceptado, aprobado o adherido. Se estima que se tardará al menos 3 ó 4 años antes de que 50 países lo hayan adoptado formalmente.

Conferencia de las Partes

El Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) convocará la primera Conferencia de las Partes un año después de la entrada en vigor del Convenio.

El texto completo del Convenio puede encontrarse en:

<http://irptc.unep.ch/pops/>

⁰ Directora de Medio Ambiente del Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud, ISTAS-CC.OO. y ha participado en las Sesiones de Negociación de Ginebra, Bonn y Johannesburgo.