

Proyecto de acuerdo, iniciado en mensaje de S. E. el Presidente de la República, que aprueba el Convenio de Minamata, sobre el mercurio, suscrito en Kumamoto, Japón, el 10 de octubre de 2013.

M E N S A J E N° 095-366/

Honorable Senado:

**A S.E. EL
PRESIDENT
DEL H.
SENADO.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, suscrito en Kumamoto, Japón, el 10 de octubre de 2013.

1. ANTECEDENTES

El mercurio es un elemento químico de preocupación mundial, debido a su capacidad para ser transportado a larga distancia en la atmósfera, su persistencia en el medio ambiente, su propiedad de bioacumulación en los ecosistemas y sus efectos tóxicos en la salud de las personas y el medio ambiente.

Se trata de un metal sumamente nocivo para el entorno y la salud humana, una vez que es liberado al ambiente existiendo dos grupos especialmente vulnerables a sus efectos. Primero, los fetos, ya que la exposición intrauterina a metilmercurio, por consumo materno de pescados o mariscos contaminados, puede dañar el cerebro y el sistema nervioso en pleno crecimiento, con la consiguiente afectación a las capacidades de desarrollo cognitivo, la memoria, la capacidad de concentración, el lenguaje y las aptitudes motoras y espacio-visuales finas del feto. El segundo grupo,

es el de las personas expuestas de forma sistemática a niveles elevados de mercurio, como, por ejemplo, mineros artesanales de oro. La inhalación de vapor de mercurio puede tener consecuencias perjudiciales para los sistemas nervioso e inmunitario, el aparato digestivo, los pulmones y riñones, con consecuencias a veces fatales.

En cuanto a los impactos al medio ambiente, el mercurio puede contaminar los suelos y afectar la calidad de las aguas marinas y continentales. Al verter mercurio en las aguas, éste se transforma en metilmercurio, el que presenta una alta toxicidad y se acumula en los tejidos grasos de los peces, como el atún, la albacora o el jurel, pudiendo incluso afectar a quienes los consumen.

Con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropogénicas de mercurio y compuestos de mercurio, en la década del 2.000, la Comunidad Internacional desarrolló un proceso de consulta, negociación y acuerdos. Tras la evidencia científica constatada del riesgo por contaminación de mercurio, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) alentó a los gobiernos a que trabajaran en reducir las emisiones y liberaciones de mercurio. Al estimarse que las medidas voluntarias que se habían adoptado no eran suficientes, en el año 2.009 se acordó elaborar un instrumento jurídicamente vinculante sobre este metal.

Luego de cinco rondas de negociación, en las que participaron gobiernos, organismos internacionales, organizaciones ciudadanas, expertos y entidades especializadas, el 10 de octubre de 2013, noventa y dos países, entre ellos Chile, firmaron en la ciudad de Kumamoto, Japón, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio (el "Convenio"), que debe su nombre a la ciudad japonesa donde, en los años '50, las comunidades locales sufrieron los efectos del envenenamiento por el mercurio que contaminaba las aguas residuales industriales.

El pasado 16 de agosto del año 2017 entró en vigor el Convenio, ya que se cumplieron las condiciones previstas para ello, esto es, el transcurso de noventa días después de la fecha de depósito del quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. La primera reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, se realizó en Ginebra, Suiza, del 23 al 29 de septiembre del año 2017. Al día de hoy han firmado 128 países y cuenta con 95 ratificaciones¹.

II. USO DE MERCURIO EN CHILE Y SU ACTUAL REGULACIÓN

Chile cuenta con un diagnóstico sobre las fuentes que emiten y/o liberan mercurio al agua, aire y suelo el cual se contiene en el documento denominado Evaluación Inicial del Convenio de Minamata y Desarrollo del Inventario Nacional de Emisiones y Liberaciones de Mercurio en Chile, de 2017, del Ministerio del Medio Ambiente. A este respecto, los resultados del estudio señalado indican que el mercurio está presente en una gran variedad de productos, que aunque no se producen en Chile, son importados y utilizados en el país, tales como ampolletas, lámparas, barómetros, manómetros, termómetros, cosméticos, productos farmacéuticos como amalgamas dentales, entre otros.

Al respecto, el Ministerio de Salud ha considerado de suma relevancia reducir o, en lo posible, eliminar la utilización de algunos de estos productos, implementándose por ejemplo, el programa Hospitales Libres de Mercurio, que pretende eliminar los instrumentales médicos que contengan mercurio, especialmente los termómetros.

Por otra parte, algunas actividades mineras, como la extracción de oro

¹ Afganistán, Alemania, Antigua y Barbuda, Argentina, Armenia, Austria, Benín, Bélgica, Bolivia, Botsuana, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Canadá, Chad, China, Costa Rica, Croacia, Cuba, Djibouti, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, EE.UU., Emiratos Árabes Unidos, Finlandia, Francia, Gabán, Gambia, Gana, Guinea, Guyana, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irán, Islandia, Jamaica, Japón, Jordania, Kiribati, Kuwait, Lao, Lesoto, Letonia, Lituania, Liechtenstein, Líbano, Luxemburgo, Madagascar, Malí, Malta, Mauricio, Mauritania, México, Moldavia, Mónaco, Mongolia, Namibia, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Palau, Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido, República Checa, República Dominicana, Ruanda, Rumania, Saint Cristóbal y Nieves, Samoa, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Siria, Singapur, Sri Lanka, Suazilandia, Suecia, Suiza, Surinam, Tailandia, Togo, Uruguay, Unión Europea, Vietnam y Zambia.

artesanal y en pequeña escala, producción de cobre, y la producción de energía eléctrica mediante el uso de combustibles fósiles como carbón implican la emisión de mercurio. Sin embargo, el país ya ha adoptado acciones para reducir el uso de mercurio en esas áreas, como la Norma de Emisión para la Regulación de Contaminantes Asociados a las Descargas de Residuos Líquidos a Aguas Marinas y Continentales Superficiales, contenida en el decreto N° 90, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; la Norma de Emisión para Fundiciones de Cobre y Fuentes Emisoras de Arsénico, contenida en Decreto Supremo N° 28, de 2013, del Ministerio del Medio Ambiente; y, la Norma de Emisión para Centrales Termoeléctricas, contenida en el decreto N° 13, de 2011, del Ministerio de Medio Ambiente, entre otras.

A lo anterior se suma una serie de normativas y regulaciones a nivel nacional asociadas a la gestión y distintos usos del mercurio, las que se encuentran dispersas en diversos cuerpos normativos relativos a áreas tan diversas como residuos, cosméticos o alimentos. En el mismo sentido, cabe mencionar que este Convenio viene a complementar la gestión y regulación de otros instrumentos internacionales vigentes y ratificados por Chile, como el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos y su eliminación y el Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional.

Otras iniciativas públicas que contribuyen, directa o indirectamente, a hacer frente a los efectos del mercurio en la salud humana y el medio ambiente son el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC); el Desarrollo del Inventario y Plan de Gestión de Riesgos para el Mercurio; la Gestión de Sitios con Potencial Presencia de Contaminantes; el Catastro Nacional de Relaves; el Programa de Observación del Ambiente Litoral; y la

Guía de Buenas Prácticas Ambientales para la Pequeña Minería, entre muchas otras.

III. CONTENIDO DEL CONVENIO

El objetivo central del Convenio es proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropogénicas de mercurio y compuestos de mercurio. Con esto, se busca la reducción del riesgo a la salud humana y al medio ambiente. Para ello, el Convenio hace un seguimiento al ciclo de vida del mercurio desde su extracción hasta su disposición como residuo para ayudar a los países a la adopción de las mejores prácticas y alternativas más seguras en su manejo. En ese sentido, aborda aspectos tales como: suministro y comercio, extracción de oro artesanal y en pequeña escala, productos con mercurio añadido, procesos de fabricación en los que se utiliza mercurio o compuestos de mercurio, emisiones a la atmósfera, liberaciones al agua y suelo, almacenamiento provisional ambientalmente racional de mercurio como mercancía, residuos de mercurio y sitios contaminados.

Entre otras cosas, el Convenio establece distintos cronogramas para adoptar diversas medidas respecto de este metal. Esas medidas van desde la prohibición absoluta de producir, importar o exportar productos con mercurio añadido, hasta regular su uso promoviendo las mejores prácticas ambientales o exigiendo informar a la Conferencia de las Partes, pasando por la exigencia de implementar planes nacionales de acción.

Este Convenio constituye un marco para las acciones de carácter internacional y nacional frente a este problema de carácter global, y supone un hito en los esfuerzos internacionales para proteger la salud humana y el medio ambiente.

En concreto, el texto se compone de 35 artículos y cinco anexos. Los dos primeros artículos funcionan como disposiciones generales y establecen el objetivo del convenio y las definiciones, mientras que los siguientes tres se refieren a las

fuentes de suministro de comercio de mercurio, a los productos con mercurio añadido y a los procesos en que este metal es utilizado. Luego, el artículo 6 se refiere a las exenciones que puede solicitar una Parte.

Los artículos 7 al 12 contienen regulación sustantiva sobre distintas materias, tales como extracción de oro artesanal y en pequeña escala (por tratarse de un proceso donde suele usarse mercurio); emisiones y liberaciones de mercurio; almacenamiento provisional de este mineral; desechos de mercurio y sitios contaminados.

Los artículos 13 al 15 son normas que promueven la operatividad del Convenio, alusivas a recursos y mecanismos financieros, a la creación de capacidad y asistencia técnica y al Comité de Aplicación y Cumplimiento.

El artículo 16 se refiere a aspectos relacionados con la salud y el 17, al intercambio de información.

El artículo 18 plantea la importancia de promover y facilitar acceso a la información, sensibilización y formación de la ciudadanía.

El artículo 19 promueve acciones de cooperación para mejorar y desarrollar la investigación y la vigilancia del mercurio.

El 20 faculta a las Partes a elaborar y ejecutar un plan de aplicación para cumplir las disposiciones del Convenio y el 21 obliga a las Partes a informar a la Secretaría respecto de las medidas adoptadas para aplicar este Convenio.

El 22 regula la evaluación que debe hacerse de la eficacia del Convenio.

El 23 establece la Conferencia de las Partes y el 24, la secretaría.

El artículo 25 se pronuncia sobre la solución de controversias. El artículo 26 establece las reglas para realizar enmiendas al Convenio y, el 27, aquellas para aprobar y enmendar los anexos.

El artículo 28 regula el derecho a voto.

El artículo 29 se refiere al plazo en que el Convenio estará abierto para ser firmado.

El artículo 30 trata sobre la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión del Convenio.

El artículo 31 fija un plazo para la entrada en vigor.

El artículo 32 impide la formulación de reservas. El 33 regula las denuncias del Convenio.

El artículo 34 designa al Secretario General de las Naciones Unidas como Depositario del instrumento y el artículo 35 establece la autenticidad de los textos en los idiomas árabe, chino, español, francés, inglés y ruso (las lenguas oficiales del sistema de Naciones Unidas).

Los 4 primeros anexos, por su parte, precisan la regulación relativa a los productos con mercurio añadido (anexo A); a los procesos de fabricación en los que se utiliza este mineral o compuestos del mismo (anexo 3); a la extracción de oro artesanal y en pequeña escala (anexo C); y a las emisiones de mercurio (anexo D).

Finalmente, el último anexo (E) profundiza en los procedimientos de arbitraje y conciliación como mecanismos de solución de controversias.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Las acciones descritas anteriormente reflejan una constante preocupación respecto del tema del mercurio a nivel internacional y en el país, tanto de parte del Estado, como de la ciudadanía y del sector privado. Asimismo, las actividades reseñadas le han permitido al país anticiparse a la ratificación del Convenio, su implementación y cumplimiento.

En la perspectiva de la futura aplicación de este Convenio en el país, ya se está trabajando en el desarrollo de un plan de acción, que incluirá las principales iniciativas que Chile deberá implementar para cumplir los compromisos futuros que el Convenio demanda. En este contexto, se evaluará la necesidad de contar con nuevas disposiciones legales y reglamentarias asociadas a prohibiciones y regulaciones del uso de mercurio, así como el establecimiento de normas.

Además, en diciembre de 2017 finalizó la implementación en Chile del proyecto UNEP/GEF "Desarrollo de la Evaluación Inicial del Convenio de Minamata en América Latina y el Caribe", el cual entregó importantes insumos para la etapa de implementación del Convenio.

En síntesis, Chile, como país signatario del Convenio, ya se encuentra en buenas condiciones para su implementación interna, dado que cuenta con normativas y regulaciones asociadas a la gestión y distintos usos del mercurio, que van en línea con lo planteado por el Convenio y, adicionalmente, se han seguido dando pasos completamente coherentes con el contenido y obligaciones que determina este Convenio. La ratificación por parte de Chile: i) impulsará el perfeccionamiento de nuestros diagnósticos y acciones internas; ii) fomentará mejores niveles de protección del medio ambiente y de la salud humana; iii) contribuirá al perfeccionamiento de nuestra regulación y al fortalecimiento de las capacidades de nuestras instituciones para enfrentar este fenómeno; y iv) permitirá que Chile participe de modo activo en las futuras negociaciones, acuerdos y regulaciones que se establezcan al interior del Convenio.

Asimismo, y según lo señalado en el Artículo 3 del Convenio, las Partes deben tomar medidas para regular de manera más estricta el comercio de mercurio tanto con aquellos países que integran el Convenio, como con aquellos que no. De esta forma, las disposiciones del Convenio sobre comercio internacional de mercurio se aplican tanto al comercio entre los Estados Parte como al de un Estado Parte con otro

país que no participa del Convenio. Ello implica que cualquier país activo en el comercio internacional será sujeto de estas disposiciones por el solo hecho de realizar intercambios comerciales con un Estado Parte del Convenio, aunque él mismo no lo sea. Chile, como un país abierto al mundo, y plenamente inserto en las tendencias globales del comercio y de las regulaciones más modernas, comparte los objetivos del Convenio y debe sumarse a estos esfuerzos mancomunados por controlar y eliminar esta fuente de contaminación.

La ratificación por parte de nuestro país de este Convenio facilita la disposición de herramientas para el perfeccionamiento de nuestra institucionalidad, a la vez que entrega un potente mensaje a la comunidad internacional respecto del compromiso de Chile con la protección de la salud humana y el medio ambiente. Asimismo su ratificación otorgará a nuestro país el derecho a voto y a participar e influir activamente en la toma de decisiones que se adopten en las Conferencias de Las Partes y en los órganos subsidiarios del Convenio, permitiendo a Chile estar en una mejor posición para salvaguardar sus intereses y continuar en el camino del desarrollo con sustentabilidad.

En mérito de lo precedentemente expuesto, someto a vuestra consideración el siguiente

PROYECTO DE ACUERDO :

"ARTÍCULO ÚNICO.- Apruébase el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, suscrito en Kumamoto, Japón, el 10 de octubre de 2013 y vigente desde el 16 de agosto de 2017."