

## **Foro Intergubernamental de Seguridad Química (IFCS): en busca de la salud humana y ambiental.1**

**Isabel Cecilia Stanganelli<sup>2</sup>**

*1 Trabajo realizado en el marco del Convenio entre la Cámara de la Industria Química y Petroquímica y el IRI.*

*2 Coordinadora del Departamento de Europa y CEI. IRI. Investigadora del Institut für Ökologie. Alemania.*

La industria química es parte indispensable del mundo cotidiano moderno. El aumento de la productividad agrícola, conservación de alimentos, prevención y cura de innumerables enfermedades, control de plagas, actividades de explotación del suelo, potabilización del agua, etc., son indudablemente beneficiosos para la vida y la calidad de vida del hombre. Pero su empleo inadecuado trae consigo efectos muy adversos sobre ese mismo hombre y su ambiente.

El IFCS es una organización donde los representantes de los gobiernos se reúnen para considerar, advertir y -si corresponde- hacer recomendaciones a los gobiernos, organizaciones internacionales, cuerpos intergubernamentales y ONGs relacionadas con seguridad química, en aspectos de evaluación de riesgos químicos y el manejo ambientalmente correcto de productos de ese origen. El objetivo del IFCS es proveer directrices haciendo hincapié en la cooperación regional y subregional, desarrollar estrategias de manera coordinada e integrada, emitir declaraciones inteligibles y proveer el soporte requerido para llevar a cabo todas estas funciones. Además se ocupa de buscar consenso entre los representantes de los gobiernos responsables de la toma de decisiones para desarrollar estrategias de implementación de la Agenda 21 y su capítulo 19 y realizar periódicas evaluaciones de sus estrategias.

A esos efectos el IFCS deberá dar asesoramiento claro, consistente y acorde con los costos sobre riesgos y manejo de productos químicos mediante principios generalmente aceptados de correcta gestión ambiental, incluyendo alternativas para productos prohibidos o con severas restricciones. Además buscará mejorar la asignación y entendimiento mutuo de roles, iniciativas y actividades entre y por encima de gobiernos y organizaciones internacionales que sean responsables por la seguridad química.

La Conferencia Internacional de Seguridad Química, que decidió la creación del Foro Intergubernamental de

Seguridad Química, tuvo lugar en Estocolmo del 25 al 29 de abril de 1994, convocada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la OIT. Estos tres organismos ya se habían abocado a la preparación del Programa Internacional de Seguridad de Sustancias Químicas (IPCS), inaugurado oficialmente en abril de 1980

La iniciativa había surgido de la Reunión de Expertos celebrada en Londres del 16 al 19 de diciembre de 1991 con el objetivo de discutir un borrador de propuestas para un mecanismo intergubernamental de evaluación y asesoramiento sobre manejo de riesgos químicos. En la Cumbre de la Tierra -Rio 92- en el párrafo 76 del capítulo 19 de la Agenda 21 se reforzó el compromiso de considerar dichas recomendaciones. Como consecuencia, en Estocolmo se decide establecer el Foro Intergubernamental de Seguridad Química y se invita a los tres organismos convocantes así como a otras organizaciones intergubernamentales que puedan participar cooperando en un poderoso Programa Internacional de Seguridad Química. Ahí se invita al Director General de la OMS junto con los Presidentes de las demás organizaciones a crear un fondo para contribuciones voluntarias que pueda financiar los costos relacionados con el IFCS y las actividades de su Secretaría. Un órgano consultivo, el Comité de Coordinación Intersecretarial, se ocupa del enlace entre las tres organizaciones.

Una iniciativa internacional singular en seguridad química fue el establecimiento en 1995 del Programa Inter-Organizacional de Seguridad Química (IOMC) que coopera con organizaciones intergubernamentales para promover el trabajo común. Entre las actuales Organizaciones Participantes se encuentran el PNUMA (UNEP), OIT, OMS, FAO, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), PNUD, etc. Los roles y responsabilidades del IOMC son diferentes a los del IFCS pero se encuentran interrelacionados y son complementarios en sus esfuerzos para desarrollar actividades cooperativas coordinadas a nivel internacional.

## **Funciones del IFCS**

- Identificar prioridades para acciones cooperativas en seguridad química, formular advertencias y, si es apropiado, recomendar estrategias internacionales concertadas para identificar químicos peligrosos, para asesoramiento sobre riesgos -incluyendo exposición de los trabajadores-, para manejo ecológico de productos químicos -abarcando programas de reducción de riesgos y comunicación de los mismos-, teniendo especialmente en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo.
- Asistir en asegurar la colaboración -a través de los gobiernos- de organismos nacionales, regionales e internacionales en el campo de la seguridad química y evitar cualquier duplicación de esfuerzos en este área.
- Promover el fortalecimiento de mecanismos de coordinación nacional y de las capacidades para manejo de producción química, especialmente en relación con la infraestructura edilicia, entrenamiento, educación, investigación y monitoreo y también con el abastecimiento de información.
- Evaluar combinaciones de sustancias químicas, interacciones entre sustancias químicas y factores físicos o agentes biológicos y nuevas sustancias y material biológico producido por manipulación genética.

- Determinar la relación entre la evaluación de riesgos y los límites de exposición.
- Promover acuerdos internacionales y metas para una clasificación armonizada de etiquetado de productos químicos.
- Asistir en la identificación de "lagunas" en el conocimiento científico, promover intercambio de información y cooperación científica y tecnológica, incluyendo entrenamiento y transferencia educativa y tecnológica.
- Rever periódicamente la efectividad de actividades relevantes en marcha para implementar estrategias recomendadas internacionalmente en lo referido a seguridad química y hacer recomendaciones sobre futuras actividades. Si es necesario, promover el fortalecimiento o establecimiento de los mecanismos necesarios para su puesta en marcha.
- Asistir a los gobiernos en su trabajo en seguridad química, especialmente en los aspectos legislativos, promover cooperación ente organismos gubernamentales, intergubernamentales y ONGs, y promover la apropiada distribución de trabajo entre organizaciones y otros organismos, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas en el modo más claro y consistente posible.
- Promover el fortalecimiento de programas nacionales e internacionales de cooperación para la prevención, adiestramiento y respuesta a accidentes químicos, incluyendo a los grandes accidentes industriales.
- Promover el fortalecimiento de programas para la prevención y respuesta a envenenamiento por productos químicos.
- Mejorar otras funciones en relación con los propósitos y objetivos del IFCS.

Participan de IFCS todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de sus Agencias Especializadas y de la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA) en calidad de Participantes. Están invitados a participar, pero sin derecho a voto los Miembros Asociados a las Agencias Especiales, los cuerpos relevantes de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales que representen países de regiones geográficas, políticas y económicas involucradas en el campo de la seguridad química (Participantes Intergubernamentales) y las ONGs internacionales relacionadas con salud, intereses de los trabajadores, el medio ambiente, consumidores e industria (Participantes No Gubernamentales).

Posteriormente a la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1977 relativa a la implementación de la Agenda 21, en el año 2000 se evaluarán los progresos realizados en el Capítulo 19 y se establecerá la agenda para futuras sesiones.

Entre ambos eventos trabajará el Grupo Intersesional formado por 26 delegados de los gobiernos participantes elegidos en cada sesión del IFCS en base a una equitativa distribución geográfica y regional. Podrán integrarse otros participantes, pero sin derecho a voto. Este Grupo evaluará a las organizaciones que cooperan con el IFCS y coordinará las tareas entre Sesiones. Podrá además elevar recomendaciones al IFCS, estudiar

problemas especiales y sugerir la implementación de estrategias y programas. Las reuniones se realizarán con la frecuencia necesaria y apropiada.

De acuerdo con la disponibilidad de fondos el IFCS podrá establecer Grupos de Trabajo *ad hoc* para Gobiernos y Participantes por períodos y con funciones específicas. Otros participantes podrán incorporarse a las reuniones de dichos Grupos de Trabajo *ad hoc*, pero sin derecho a voto.

El IFCS, el Grupo Intersesional y los Grupos de Trabajo *ad hoc* tomarán decisiones por consenso. En el caso de no alcanzarse el mismo, las decisiones se tomarán por votación. Cada Gobierno Participante presente tendrá un voto, y la abstención se considerará un "no voto".

### **Prioridades de acción del IFCS**

De acuerdo a lo establecido en el Capítulo 19 de la Agenda 21 adoptada en Rio 92 y puesta en vigor por Resolución 47/190 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1992 se establecieron seis áreas-programas de acción:

Programa Area A Expansión y aceleración de la evaluación de riesgos químicos;

Programa Area B Armonización de la clasificación y etiquetado de productos químicos;

Programa Area C Intercambio de información sobre químicos tóxicos y riesgos químicos;

Programa Area D Establecimiento de programas de reducción de riesgos;

Programa Area E Fortalecimiento de la habilidad y capacidad nacional para el manejo de productos químicos;

Programa Area F Prevención del tráfico internacional ilegal de productos tóxicos y peligrosos.

Mientras la Agenda 21 hace responsables del cumplimiento de estas prioridades a los gobiernos, muchas de ellas dependen de organismos internacionales que desarrollen herramientas efectivas para uso de los gobiernos. Por ello se promoverá la implementación nacional de los acuerdos internacionales en seguridad química. A nivel

nacional es indispensable una eficiente coordinación del trabajo -con participación de trabajadores y empleadores, ONGs y el ejercicio del derecho de la comunidad a la información- para incrementar la seguridad química.

Puesto que la información adecuada y de buena calidad en materia científica, técnica, económica y legal es esencial, y dadas las falencias de los países en desarrollo y economías en transición, se incrementará la asistencia técnica bilateral, la transferencia de tecnología y se implementarán otros tipos de ayuda a fin de acelerar su desarrollo. Todas las áreas-programas requieren educación y entrenamiento, los programas para el mismo estarán cuidadosamente coordinados y se pondrá énfasis en la preparación de quienes se ocuparán del entrenamiento.

Los programas de reducción de riesgo deberán ser integrales y comprender el ciclo completo del producto químico, su control y el control de la contaminación. De ser necesario se aplicará el principio precautorio delineado en el artículo 15 de la Declaración de Río.

Se debe prestar especial atención a la seguridad de los trabajadores y a los problemas de salud ocasionados por productos químicos. Las informaciones epidemiológicas y otras relativas a la salud humana han probado ser siempre valiosas respecto a síntomas relacionados con sustancias químicas.

### **Áreas-programas de acción: objetivos alcanzados y metas al 31 de diciembre de 1997**

Si bien la implementación de las prioridades es en primer lugar una responsabilidad de los gobiernos, en 1997 la Secretaría del IFCS –salvo contadas excepciones- no poseía la información que se había solicitado a los organismos nacionales. Los Grupos Regionales de Trabajo del IFCS han tenido alguna asistencia al respecto, pero su rol en la recolección de información debe ser fortalecido.

### **Programa Área A: Expansión y aceleración de la evaluación de riesgos químicos**

De acuerdo a los objetivos numéricos para evaluar productos químicos adicionales en el tiempo establecido -200 productos debían ser evaluados para 1997 y otros 300 para 2000-, el IFCS fue capaz de focalizar esfuerzos cooperativos entre gobiernos, organizaciones internacionales e industrias. Para mejor uso de las evaluaciones nacionales el IPCS desarrolló un documento adicional de situación internacional que permitirá arribar a la meta establecida para finales de 1997. Sin embargo deberán hacerse esfuerzos adicionales para lograr el objetivo previsto para 2000.

El PNUMA y el Centro Europeo de Ecología y Toxicología de la Industria Química (ECETOC) publicaron en 1996 un Inventario de Revisión de Sustancias Químicas. Se estableció un criterio general para la selección de productos químicos mediante una consulta internacional. El IFCS deberá colaborar con la identificación de candidatos para evaluación de riesgos a través de los Grupos Regionales de Trabajo.

Hubo poco progreso en la recepción y generación de información sobre exposición humana a sustancias químicas o sus efectos en mejorar la salud de los países en desarrollo. Se requiere trabajo concentrado en este área.

### **Programa Area B: Armonización de la clasificación y etiquetado de productos químicos**

El desarrollo de un sistema global armonizado para clasificación y etiquetado de productos químicos (GHS) ha sido exitoso. El IFCS ha encomendado y financiado las tareas al IOMC para lograr los objetivos 1997-2000. La coordinación de tareas a escala nacional deberá tener por objetivo prevenir la duplicación de esfuerzos e incorporar nuevos productos a la clasificación. El accionar deberá ser lo más expeditivo y efectivo posible. En áreas donde el trabajo técnico no haya progresado lo suficiente se recomienda influencia política para su consecución. Se deberán tener además en cuenta las limitaciones en capacidad y recursos de los numerosos países en desarrollo o en proceso de transición económica. El GHS debería ser implementado a través de un mecanismo no obligatorio, pero la eventualidad de una versión obligatoria del instrumento no debe ser descartada. Además se reitera que el GHS no debe debilitar el accionar de sistemas preexistentes y que la clasificación y etiquetado debe basarse en las propiedades intrínsecas de los productos químicos.

### **Programa Area C: Intercambio de información sobre productos químicos tóxicos y riesgos químicos**

Si se hace buen uso de la información, el intercambio de información permite una buena base de trabajo en todos los aspectos de seguridad química. Las organizaciones nucleadas en el Programa Interorganizacional de Seguridad química o IOMC publicaron un inventario con considerable información disponible por Internet. La Red Global de Información sobre Químicos (GINC), que es un proyecto de intercambio de información a través de Internet, ha sido exitosa y está obteniendo la cooperación de países y organizaciones relevantes. Se necesita trabajo más profundo para asegurar que las necesidades de información de los países en desarrollo sean satisfechas. Se debe incrementar el intercambio entre los países y también en el interior de los mismos.

El IFCS ha elaborado lineamientos generales sobre cómo los gobiernos pueden transformar en obligatorio el procedimiento voluntario de la FAO/PNUMA para el Consentimiento Fundamentado Previo o PIC (Prior

Informed Consent), que debía ser finalizado antes de diciembre de 1997. Este procedimiento PIC se refiere a ciertos productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, y tiene como objetivo proteger la salud humana y el ambiente de sus efectos perjudiciales, reconociendo que algunos países carecen de los sistemas jurídicos o normativos, recursos financieros y/o humanos necesarios para conseguir la información que permita decidir qué productos pueden introducirse en el país de acuerdo a la situación nacional. Por este mecanismo el país exportador debe informar al comprador las medidas adoptadas por terceros países respecto del producto en cuestión, de modo tal que el importador evalúe por sí mismo el balance costo-beneficio de la operación. Al mismo tiempo este mecanismo proporciona información, inicia un proceso de toma de decisiones en otros países y fomenta una responsabilidad compartida entre países exportadores e importadores, dirigida a proteger la salud humana y ambiental. Son 148 los países que participan en el actual PIC voluntario y que han designado autoridades nacionales. Más de 60 países han recibido entrenamiento en la implementación y procedimientos de este mecanismo a través del Programa Conjunto FAO/PNUMA para la Operación del PIC, pero se necesita soporte de los gobiernos para asegurar su capacidad para desarrollar o mantener la infraestructura requerida para sostener el procedimiento PIC. Desde 1995 se está trabajando en la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante para sustituir el procedimiento PIC voluntario. El primer período de sesiones del Comité Intergubernamental de Negociación de un instrumento internacional jurídicamente vinculante para la aplicación del procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional se realizó en Bruselas en marzo de 1996, y el segundo en setiembre del mismo año en Nairobi. Ginebra y Roma fueron sedes del tercer y cuarto período de sesiones en 1997 y en 1998 la reunión se celebró en marzo nuevamente en Bruselas. En la anterior había quedado establecido que si bien el aumento de la productividad exige el control de plagas, este debe realizarse de modo que haga sostenible a la agricultura y el desarrollo rural sin dañar al hombre ni a su medio. Probablemente menos países aceptarán un mecanismo obligatorio, por lo cual se sugirió continuar con el procedimiento voluntario durante el período comprendido entre la aprobación del convenio y la entrada en vigor, y también para los países no Partes del instrumento jurídicamente vinculante. La mayor ventaja del acuerdo consiste en el mejor acceso a la información.

#### **Programa Area D: Establecimiento de programas de reducción de riesgos**

El IFCS ha asesorado sobre actividades prioritarias para la reducción de riesgos y alienta la coordinación entre partenaires. Las organizaciones miembros del IOMC han señalado numerosas prioridades para la acción en este área, tales como reducción de riesgos por pesticidas, prevención, adiestramiento y respuesta ante accidentes, así como prevención de exposición tóxica. El más importante desafío actual es organizar e implementar futuras medidas para reducir riesgos.

El IFCS ha sido exitoso con su trabajo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes o POPs (Persistent Organic Pollutants), sustancias que se habrían producido o generado como subproductos y liberado en el ambiente con el paso de los años constituyendo un problema de magnitud para la salud humana y el ambiente. Su trabajo con organizaciones de la IOMC a pedido de autoridades del PNUMA, desarrolló evaluación sobre 12 POPs específicos y propuso recomendaciones para acciones internacionales así como los trabajos de fondo para una convención sobre POPs. Una aproximación más tradicional al tema hubiera requerido más tiempo y dinero. Es

necesario identificar otros POPs específicos que podrían ser incluidos en una Convención Global de POPs, y determinar si hay productos químicos que entrañen riesgos que no estén incorporados en las iniciativas en marcha. Como los más graves contaminantes están entre los primeros de la lista de PIC voluntario, un PIC jurídicamente vinculante reduciría los riesgos de los POPs.

Otra área en que el trabajo del IFCS ha progresado es la promoción del Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes o PRTRs (Pollutant Release and Transfer Registers). Desde 1994 el IFCS ha informado sobre el potencial del PRTRs como herramienta eficaz y flexible para la evaluación de riesgos que puede adaptarse a la realidad de un amplio espectro de países, incluidos los países en desarrollo y con economías en transición. En este momento son seis los países con PRTRs operacionales, y otros 30 están en proceso de establecerlo. Se debe continuar con el monitoreo y fortalecer el trabajo en esta área mediante el financiamiento público y ONGs, así como adaptar el PRTRs a circunstancias locales.

Otras áreas prioritarias que han sido identificadas por uno o más Grupos Regionales del IFCS son:

- La presencia de grandes depósitos de productos químicos obsoletos en muchos países en desarrollo y con economías en transición que constituye un problema alarmante. La IFCS junto con la FAO y otros miembros de IOMC y agencias de asistencia bilateral y multilateral, así como bancos deberán buscar una solución en forma coordinada a esta cuestión y evitar que se produzcan nuevos depósitos.
- La segunda cumbre del IFCS -Ottawa, Canadá, 1997- promovió la cooperación en materia de investigación e intercambio de información sobre efectos endócrinos de sustancias químicas y requirió a la IOMC a través de sus Organizaciones Participantes tomar la iniciativa en coordinación de actividades y en identificación de modos de responder a las urgencias. La segunda cumbre decidió revisar la marcha del trabajo en una tercera reunión, la ISG 3, a realizarse a fines de 1998.
- En respuesta a la invitación formulada por el PNUMA, el IFCS -con el IOMC- está desarrollando un reporte con opciones para alcanzar coherencia y eficiencia entre actividades internacionales relacionadas con productos químicos, que estará terminado en el tercer cuatrimestre de 1998, a tiempo para la ISG 3. Este método de trabajo suele facilitar consenso antes de que las negociaciones fructifiquen en documentos formales.

### **Programa Area E: Fortalecimiento de la habilidad y capacidad nacional para el manejo de productos químicos**

Para que un gobierno pueda reducir riesgos químicos es primordial la infraestructura legal, regulatoria y administrativa dirigida a un manejo eficaz de químicos. El IFCS fomenta la cooperación regional y la asistencia bilateral como importantes vías para construir esa infraestructura. El progreso ha sido lento en la mayoría de los países que aún carecen de capacidad adecuada de manejo de químicos o de los mecanismos para asegurar un enlace de todas las partes involucradas en seguridad química.



El IFCS ha promovido activamente los medios para asistir la capacidad de manejo químico de los países e identificar áreas que necesitan mejora a través de procesos de consultas interministeriales, como un paso clave hacia el desarrollo de la capacidad necesaria. Unos 30 países han recibido ayuda para culminar sus perfiles nacionales para fines de 1997. Como medida intermedia, muchos países han desarrollado mini-perfiles focalizados en la estructura legislativa y capacidad de sus países. Muchos estados necesitan efectivizar un manejo efectivo de riesgos químicos. Sus trabajos con el IFCS se verían auxiliados con el establecimiento de puntos focales nacionales y con comités de coordinación nacional con poder para implementar programas de control químico y la preparación y actualización de datos nacionales. El IFCS necesita incrementar su rol activo -a través de sus Grupos de Trabajo Regionales- en fortalecer las capacidades nacionales para el manejo de productos químicos.

Los mecanismos del IFCS pueden ser utilizados para identificar mejor las necesidades de cooperación técnica de los países y facilitar el desarrollo de asociaciones para subsanar esas necesidades con fuentes potenciales de recursos técnicos y financieros. Esas asociaciones necesitarán incluir recursos domésticos a fin de asegurar el compromiso del gobierno nacional.

#### **Programa Area F: Prevención del tráfico internacional ilegal de productos tóxicos y peligrosos.**

El desarrollo de este Programa-Area requiere una efectiva legislación de control químico. Cuando esté establecida en un número suficiente de países, el IFCS evaluará la necesidad de esfuerzos futuros o medidas en esta área.

#### **Conclusiones**

En su segunda reunión, el Foro Intergubernamental de Seguridad Química estableció las pautas a seguir en los próximos tres años. En general el nivel alcanzado es esperanzador. Las metas para la evaluación de productos químicos se han cumplido, el sistema global de armonización y clasificación de productos químicos está en marcha, gran número de nuevas iniciativas están facilitando el intercambio de información sobre dichas sustancias, el Foro tuvo apreciable influencia en actividades de reducción de riesgos y promovió el desarrollo de objetivos nacionales que fortalecieron la capacidad de control de los países. Se estableció un nuevo mecanismo internacional para coordinación entre organizaciones internacionales e intergubernamentales. Sin embargo, queda mucho por hacer. El compromiso de los gobiernos con los objetivos del Foro no estuvo siempre de acuerdo con las iniciativas propuestas. Muchos países necesitan mejorar su infraestructura para controlar en forma eficiente sus riesgos químicos. Los aportes realizados por los participantes fueron insuficientes para que el Secretariado pueda sostener en planes a largo plazo y asegurar la participación masiva de los países en desarrollo. El Foro necesita que todos los Estados avancen en sus objetivos para lograr el uso ambientalmente saludable de los productos químicos, recomendación establecida en la Agenda 21.