

PRIMERA PARTE
POLÍTICAS INTERNACIONALES Y
COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO
AMBIENTE

Compromisos internacionales ambientales: la pérdida de la década en materia de cambio climático

BLANCA LOZANO CUTANDA Y

ALEJANDRO LAGO CANDEIRA

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS.—3. ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES (EL PNUMA Y LA CDS).—4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS.—5. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES.—6.— DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES.

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2011 pasará a la historia del ambientalismo internacional como el año que confirmó la pérdida de una década entera en materia de cambio climático. La falta de tiempo para poner en marcha medidas y abrir un nuevo escenario post-Kioto y la enorme distancia en las posiciones se ha visto confirmado en la asunción de un calendario triste, pero realista, que da por sentado que antes del 2015 no se conseguirá acuerdo alguno y que el mismo no se podrá poner en marcha antes del 2020. De fondo está la profunda reestructuración de la sociedad internacional en materia ambiental. La anteriormente efectiva distinción entre países desarrollados y en vías de desarrollo no parece reflejar adecuadamente la realidad de las llamadas economías emergentes. El éxito de los acuerdos multilaterales de medio ambiente está asociado a mecanismos financieros fuertes y estables, como ha sido el caso del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, o de los convenios sobre sustancias químicas y residuos. El cambio de encaje para reconocer el papel de estas economías emergentes pone en duda el funcionamiento de estos instrumentos y por ende puede cuestionar la efectividad misma de los acuerdos. La crisis económica y financiera a nivel mundial parece estar cuestionando un proceso de cambio que antes parecía que iba a ser más

gradual y progresivo, por la situación en la que se empiezan a encontrar algunos países donantes.

Durante el año 2011 otro sonado fracaso ha sido el cosechado por la Comisión sobre Desarrollo Sostenible, la cual fue incapaz de alcanzar un acuerdo para la adopción de sus recomendaciones, lastrada principalmente por cuestiones laterales sobre la economía verde, lo cual deja en el aire la continuidad de la propia Comisión y cuestiona la viabilidad de la propia cumbre mundial sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20) a celebrar en junio de 2012 en Río de Janeiro, dado que el tema de la economía verde es uno de los dos ejes centrales de dicha cumbre. El otro eje, la gobernanza global ambiental, podría revisar la función y la propia existencia de la propia Comisión sobre Desarrollo Sostenible, la cual llevaba unos cuantos años siendo cuestionada por los discretos avances, visibilidad e impacto de sus recomendaciones.

En definitiva 2011 ha sido un año complejo, por todo lo expuesto con anterioridad, y con numerosas dudas porque se están llevando a cabo en estos momentos la revisión de numerosas estrategias financieras para convenios ambientales, en el que sin duda no parece el momento más indicado para garantizar el éxito de las mismas.

2. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVAS POR MATERIAS

2.1. PARTICIPACIÓN AMBIENTAL (TRATADO DE AARHUS)

La cuarta reunión de las Partes (MOP-4) del Tratado de Aarhus tuvo lugar del 29 de junio al 1 de julio de 2011 en Chisinau (Moldavia), celebrando el décimo aniversario de la entrada en vigor del Tratado. La MOP-4 estuvo precedida por la décimo cuarta reunión del grupo de trabajo de las Partes y por la trigésimo tercera reunión del Comité de Cumplimiento, los días 27 y 28 de junio de 2011.

Esta reunión ha reactivado los objetivos y mandatos de sus grupos de trabajo sobre los tres pilares del Tratado (acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia) a través de su nuevo plan estratégico 2012-2014, en el que además de priorizar las actuaciones en los tres ejes del Tratado se dio prioridad al cumplimiento a las medidas de implementación y capacitación relacionadas con el Tratado.

Una de las áreas más activas y prolijas de este Tratado, debido a la amplia legitimidad de su procedimiento para presentar reclamaciones, es la del control de cumplimiento de sus prescripciones por los Estados parte, a través del mecanismo del Comité de Cumplimiento. Una de las mayores limitaciones, sin embargo, de este mecanismo del comité de cumplimiento es que el mismo opera casi en exclusiva en inglés (a pesar de que los idiomas oficiales de UNECE sean además el francés y el ruso), lo cual limita el seguimiento del público de estos procedimientos y de la resolución de los distintos casos. La MOP-4 volvió a aplazar la solución a esta cuestión mediante la solicitud del mantenimiento de la dispensa de las normas de Naciones Unidas en este respecto. El Comité igualmente hizo notar el aumento de los casos que han tenido que resolver

durante el período 2008-2011 por lo que solicitaron que esa situación fuera tenida en cuenta a la hora de diseñar y aprobar el correspondiente presupuesto del Tratado. La MOP aprobó resoluciones de incumplimiento contra los siguientes países: Armenia, Bielorrusia, Kazakstán, Eslovaquia, España, Reino Unido, República de Moldavia y Turkmenistán.

El incumplimiento por parte de España está relacionado con una solicitud de información en Murcia relacionada con un desarrollo urbanístico. La MOP traslada los resultados del trabajo del Comité de Cumplimiento en el sentido de que España no ha cumplido con el Tratado, entre otros motivos por no haber dado la información en el formato solicitado sin justificación y con un coste desproporcionado en relación con las copias entregadas, sin que hubiera una posibilidad adecuada de remediar dicha situación y estableciendo, por tanto, condiciones inhibitorias de la participación del público. El Comité pide a España que adopte más medidas para que el acceso a la información urbanística tenga el mismo trato que la información ambiental. Anima a España a que revise con mayor detalle sus medidas relacionadas con el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en particular sus costes y ayuda legal.

La MOP también abordó la cuestión de la incorporación al Tratado por parte de países fuera de la región UNECE, en este impulso por ampliar el ámbito de aplicación del Tratado más allá de los países UNECE. En este sentido, la MOP recalcó que el requisito de aprobación por parte de la MOP de los países interesados en formar parte del Tratado no pretendía revisar en profundidad el sistema legal del país en cuestión, aunque confirma al mismo tiempo que es necesario en el momento de acceder al Tratado que el país disponga de unos mínimos legales y administrativos que aseguren el cumplimiento de sus prescripciones. La MOP-4 hace a su vez hincapié en los procedimientos formales para la incorporación que se basan en una buena y fluida comunicación con el país interesado sobre los pasos a dar en el Tratado así como su preparación interna y que la consideración final de la MOP sobre la incorporación se hará bajo la presencia del Estado interesado.

La reunión también contó con un segmento de alto nivel, el cual giró en torno a la preparación para el proceso de Río+20 y el análisis de la aportación del Tratado en la promoción del desarrollo sostenible, en particular a través del buen gobierno. En este sentido la Declaración final de Chisinau refleja las contribuciones del Tratado en el proceso de desarrollo sostenible, destacando el gran ejemplo que supone el Tratado en la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992.

2.2. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA, PAISAJE Y BIODIVERSIDAD

A) **Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid (1991)**

La trigésimo cuarta Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 20 de junio al 1 de julio de 2010 en Buenos Aires (Argentina). Como es habitual en este Tratado, durante dicha reunión tuvo igualmente lugar la Reunión del Comité de Protección Ambiental de la Antártida (décimo cuarta reunión).

Durante esta reunión se han aprobado doce Medidas, tres Decisiones y seis Resoluciones. Estas últimas contienen la revisión de las guías para la preparación de Planes de Gestión para las Zonas Antárticas Especialmente Protegidas y las guías para la presentación de documentos de trabajo que contienen propuestas sobre estas zonas. El Tratado continúa su trabajo en acciones sobre el turismo, una de las presiones emergentes en la Antártida, con la adopción de dos grupos de directrices, unas generales para visitantes y otras sobre sitios que acogen visitantes. También es conveniente destacar la aprobación de un manual sobre especies no autóctonas.

B) Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971)

Durante el año 2011 el Convenio ha mantenido su actividad intersesional, puesto que la esperada Conferencia de las Partes no tuvo lugar en 2011 y tendrá finalmente lugar en Bucarest (Rumanía) del 6 al 13 de julio de 2012. El lema de esta Undécima Conferencia de las Partes es «Los humedales: hogares y destinos turísticos» el cual señala que el turismo será uno de los puntos centrales de esta Conferencia. La pendiente reforma administrativa será otro de los puntos clave. Esta cuestión parece haberse reducido en los últimos meses al mantenimiento de la Secretaría en Gland (Suiza) dentro de la UICN, o su traslado y reubicación al seno del PNUMA en Nairobi (Kenia) con la intención de mejorar su capacidad de interrelación con el resto de convenios sobre biodiversidad de Naciones Unidas¹. Sin embargo, parece que el debate de esta cuestión, lejos de proveer mejoras en la administración del convenio, está provocando fuertes tensiones políticas. Si finalmente todo se reduce a una discusión meramente política de la reubicación de la secretaría es probable que el Convenio sea el gran perjudicado cualquiera que sea la decisión, puesto que restará apoyo de amplios sectores de las Partes.

En relación con temas sustanciales la COP-11 discutirá las siguientes cuestiones:

- Marco integrado y lineamientos para evitar, mitigar y compensar las pérdidas de humedales;
- Principios para la planificación y el manejo de los humedales urbanos y periurbanos;
- Los humedales y la salud: adopción de un enfoque de ecosistema;
- Marco integrado para vincular la conservación y el uso racional de los humedales con la erradicación de la pobreza.

C) Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972)

En 2011 se celebró la trigésimo quinta sesión del Comité de Patrimonio Mundial (París, 19 a 29 de junio de 2011) y la décimo octava sesión de la Asamblea General de

1. Hay que recordar que este convenio es anterior a la creación del PNUMA y que de ahí que el mismo sea un poco peculiar en cuanto a su administración.

los Estados Parte de la Convención sobre Patrimonio Mundial (París, 7 al 9 de noviembre de 2011).

Durante la reunión del Comité de Patrimonio Mundial se evaluaron las propuestas de incorporación de nuevos lugares a la Lista de Patrimonio Mundial, incluyéndose en la misma un total de veinticinco nuevos lugares, de los cuales veintiuno tienen carácter cultural, tres carácter natural y uno tiene carácter mixto. El Comité decidió extender un único sitio de la lista en Alemania. De estos nuevos lugares destaca la inclusión de la Sierra de Tramontana de la isla de Mallorca como paisaje cultural labrado de forma milenaria en un ambiente de escasos recursos que ha marcado un paisaje de terrazas agrícolas con distintos elementos interconectados por el agua (entre ellos molinos de agua así como otro tipo de construcciones agrícolas). Se incorporan como nuevos países con lugares en la lista, los Emiratos Árabes Unidos, con el lugar cultural de *Al Ain*, y Barbados con el centro histórico de Bridgetown y Garrison.

En la parte relativa al patrimonio mundial en peligro, el Comité introdujo en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro dos lugares. En primer lugar, la Reserva de la Biosfera del Río Plátano (Honduras) a petición propia del gobierno de Honduras por encontrarse la misma sometida a diferentes amenazas que incluyen la tala ilegal, la pesca y la ocupación de sus terrenos y verse incapaz el Estado de controlarla por sus propios medios, principalmente por el deterioro de la legalidad y la presencia de narcotraficantes. Por otra parte, se ha incluido la Selva Tropical de Indonesia. Esta inclusión se ha realizado para dar mayor visibilidad y forzar la búsqueda de apoyos en la protección de este lugar de más de 2,5 millones de hectáreas debido a la gran presión de la caza furtiva, la tala ilegal, la agricultura incontrolada o los planes de construcción de distintas infraestructuras.

Como hecho curioso cabe destacar durante esta reunión la amenaza de denuncia de la Convención por parte de Tailandia en base a la tensión que este país mantiene con Camboya en relación con el Templo de *Preah Vihear*, un enclave fronterizo en disputa. No obstante, por el momento dicha amenaza parece haberse reconducido y la Convención parece haber servido para forzar el diálogo entre ambos países (véase en todo caso el apartado V).

D) Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973

En el año 2011 la Convención ha mantenido su trabajo intersesional tras la COP-15 celebrada en el año 2010. En este año, además de las habituales reuniones anuales de los comités de animales y de plantas, el Comité Permanente mantuvo una interesante reunión.

La situación de la Convención no es todo lo buena que se podría esperar. En primer lugar las complicaciones de la última COP, en particular con la imposibilidad para incluir en sus apéndices algunas especies comerciales marinas. En este sentido algunos países aprovecharon el Comité Permanente para resucitar viejas propuestas de introducir

plazos de duración determinada de cara a utilizar más eficientemente los recursos de la Secretaría y conseguir el apoyo más decidido de otras organizaciones de Naciones Unidas. Esta propuesta cambiaría sustancialmente las normas de la Convención dado que supondría que la introducción de algunas especies en los Apéndices sería por tiempo determinado y una vez cumplido ese plazo habría que votar nuevamente su mantenimiento como especie catalogada, justamente al contrario de lo que pasa ahora (la desclasificación exige una votación igual a la de su inclusión). Con ello se pretendería suavizar la visión de países con amplios intereses comerciales en la especie en cuestión y un mayor apoyo por parte de las organizaciones regionales (sobre todo pensando en especies comerciales marinas y en las organizaciones regionales de pesca). Esta cuestión se reabrirá en todo caso durante la revisión periódica de la Convención.

En segundo lugar, la crisis económica y financiera parece estar mermando seriamente la capacidad de la Convención, una de las pocas convenciones ambientales que no cuenta con instrumento financiero alguno o acceso al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF). Se constata un aumento del comercio ilegal de especies y la disminución de presupuesto de CITES está afectando la implementación y el cumplimiento de la Convención al dejar de prestar la ayuda necesaria a las Partes, un 50 % de las cuales no cuenta con legislación en conformidad con la Convención.

La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar en Tailandia en 2013.

E) Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979)

En el año 2011 este convenio celebró su décima Conferencia de las Partes (COP-10) del 20 al 25 de noviembre en Bergen (Noruega).

En relación con los Apéndices de la Convención la COP-10 decidió incluir varias especies en el Apéndice I [halcón sacre (*Falco cherrug*), el cernícalo patirrojo (*F. vespertinus*) y los zarapitos siberiano y del Pacífico (*Numenius madagascariensis* y *N. tahitiensis*)] y en el Apéndice II [muflón Argal (*Ovis ammon*) y al charlatán (*Dolichonyx oryzivorus*)], así como a la manta raya (*Manta birostris*) en ambos Apéndices. El debate sobre la inclusión del halcón sacre venía de la COP-9 y la misma puso de manifiesto la importancia de una buena coordinación con otras convenciones dado que una de las amenazas principales a las que está sometida esta especie es su comercio ilegal, cubierto por CITES.

Uno de los principales puntos de discusión y debate durante esta COP-10 fue el diseño institucional del Convenio. Es notable el aumento de actividad en el ámbito del Convenio con la firma de nuevos *memoranda* de entendimiento sobre especies migratorias. La COP-10 confirmó la buena salud del Convenio con la incorporación de distintas Partes a varios de estos acuerdos, o con gestos como el de Noruega de retirar sus reservas sobre todas las ballenas y tiburones de los Apéndices I y II, incluida la del gran tiburón blanco del Apéndice II. A pesar de que esta cuestión de la reforma institucional del Convenio no se cerró, se delimitó claramente su relación con los temas presupuestarios y con las

prioridades del Convenio, por lo que los distintos trabajos intersesionales relacionados con el futuro plan estratégico 2015-2010 deberán abordarlos conjuntamente.

En total la COP-10 adoptó un total de 27 Resoluciones, lo que confirma la apretada agenda de esta reunión, entre las que destacan el aumento de participación en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), sinergias y asociaciones, enfermedades de la vida silvestre y especies migratorias o el programa mundial de trabajo sobre cetáceos.

La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar, a priori, entre octubre y diciembre de 2014 en un lugar a determinar en Paraguay, quien ha ofrecido albergar dicha conferencia en su país.

F) Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)

Tras la intensidad y el gran resultado de la COP-10, mantenida en el año 2010 en Nagoya (Japón), el CDB ha mantenido una más tranquila actividad intersesional en el año 2011.

Durante este año 2011 se mantuvo la primera reunión del Comité Intergubernamental preparatorio para la entrada en vigor del Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización, adoptado en la COP-10 y el cual se abrió a la firma el 2 de febrero de 2011 en la sede central de Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos). Este Comité se ocupa de la preparación de los instrumentos y temas que deberán aprobarse por la primera reunión de las Partes una vez que el Protocolo haya entrado en vigor.

En esta primera reunión, los principales temas tratados fueron las modalidades del mecanismo de intercambio de información, la cuestión de los mecanismos para promover el cumplimiento del Protocolo, las medidas para la creación de capacidad, y el aumento de la concienciación sobre las cuestiones relacionadas con el acceso a los recursos genéticos y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de su utilización.

La segunda reunión de este Comité tendrá lugar en 2012, con anterioridad a la COP-11, y junto con los temas ya anunciados abordará la cuestión del mecanismo global de reparto de beneficios previsto en el artículo 10 del Protocolo. Por el momento en el año 2011 solo se ha producido una ratificación, por lo que es difícil vislumbrar que la primera reunión de las Partes se pueda celebrar de manera conjunta con la undécima Conferencia de las Partes del Convenio, la cual tendrá lugar en octubre de 2012 en Hyderabad (India).

En noviembre de 2011 tuvo lugar la séptima reunión del grupo de trabajo de composición abierta sobre el artículo 8j del Convenio sobre Diversidad Biológica, el cual versa sobre la protección de los conocimientos tradicionales de comunidades indígenas y locales relacionados con la protección y el uso sostenible de la biodiversidad. Este grupo ha tenido una participación intensa en la negociación del Protocolo de Nagoya, por lo que, una vez adoptado, las actividades del grupo se centran en reorganizar en

buena medida su trabajo a través de un programa de trabajo plurianual. Su actividad también ha girado en torno a la conexión con el artículo 10c) del Convenio sobre el que ha recomendado el desarrollo de un plan de acción sobre uso tradicional sostenible y su fase de implementación y sobre la repatriación. También se discutieron mecanismos para promover la efectiva participación de las comunidades indígenas y locales en el trabajo de la Convención.

El órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico también mantuvo la primera de sus dos reuniones intersesionales en noviembre de 2011, en la que ha elaborado recomendaciones a la Conferencia de las Partes en las siguientes materias:

- Marco de indicadores para el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica;
- Formas y medios para apoyar la restauración de los ecosistemas;
- Proyecto de Estrategia de creación de capacidad para la Iniciativa Mundial sobre Taxonomía;
- Especies exóticas invasoras;
- Diversidad biológica de los ecosistemas de aguas continentales;
- Utilización sostenible de la diversidad biológica;
- Diversidad biológica del Ártico;
- Formas y medios para mejorar la eficacia del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico.

El *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* por su parte, ha mantenido en 2011 diversas reuniones intersesionales de preparación de la próxima Reunión de las Partes, la cual tendrá lugar en Hyderabad (India) en octubre de 2012. El 7 de marzo de 2011 se abrió a la firma en la sede de Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos) el *Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología*, el cual ha obtenido en 2011 un número discreto de firmas y una ratificación.

G) Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001)

La cuarta reunión del Órgano Rector del Tratado tuvo lugar en Bali (Indonesia) del 14 al 18 de marzo de 2011, precedida por dos días de consultas regionales. La reunión fue extremadamente efectiva y supone un verdadero paso hacia adelante para el Tratado consiguiendo adoptar decisiones sustanciales en temas que el Tratado arrastraba históricamente: los procedimientos y mecanismos operacionales para promover la observancia y abordar los casos de incumplimiento, la aplicación de la estrategia de financiación del Tratado y sobre la tercera parte beneficiaria.

En relación con los procedimientos y mecanismos operacionales para promover la observancia y abordar los casos de incumplimiento, uno de los principales obstáculos en esta discusión era la interpretación y aplicación a la materia del principio de respon-

sabilidades comunes pero diferenciadas. Mientras que los países en vías de desarrollo se escudaban en este principio para obtener un tratamiento diferenciado, otra serie de países desarrollados consideraban que el cumplimiento o incumplimiento del Tratado debía ser el mismo para todos. Finalmente se utilizó texto acordado bajo el Convenio de Basilea para eliminar la referencia a que los procedimientos de cumplimiento tuvieran que tener en cuenta las limitadas capacidades de los países en vías de desarrollo y mantener una referencia a dichas circunstancias en cuanto a las medidas que se le apliquen por su posible incumplimiento.

No obstante, lo verdaderamente innovador son las amplias funciones encomendadas a este nuevo mecanismo puesto que no sólo se ocupará de considerar cuestiones relativas al cumplimiento o incumplimiento sino que tendrá amplias funciones de seguimiento de la implementación del Tratado a través del seguimiento y apreciación de incumplimientos mediante la evaluación de los informes de las Partes y pudiendo realizar recomendaciones en función de los mismos al Órgano Rector. Verdaderamente, el Tratado abre con este Comité de Cumplimiento una segunda generación en este tipo de mecanismos en acuerdos multilaterales ambientales.

Este Comité podrá además responder preguntas que las Partes le realicen en la clarificación de la implementación del Tratado, excepto las formuladas en relación con acuerdos concretos normalizados de transferencia de material, si bien el Órgano Rector le podrá realizar preguntas generales con respecto a la implementación del acuerdo normalizado de transferencia de material. Con esta última consideración sobre los acuerdos normalizados de transferencia de material se evita que el Comité se convierta en un tribunal de disputas de transacciones concretas o individuales. El Comité podrá ofrecer consejo o asistencia sobre cuestiones de cumplimiento a cualquier Parte. El Comité estará compuesto por 14 miembros (2 por región de Naciones Unidas) que actuarán en su capacidad personal y cuyos costes estarán cubiertos por el presupuesto general del Tratado.

En lo relativo a la estrategia de financiación del Tratado, hay que diferenciar entre la movilización de recursos del fondo de reparto de beneficios y la financiación del funcionamiento del Tratado y sus actividades. En relación a la primera parte la reunión aprobó una resolución que contiene la estrategia de movilización de recursos para el fondo de reparto de beneficios, la operativa del mismo, así como la implementación del seguimiento de la estrategia de financiación en relación con los recursos que no están bajo el control directo del Órgano Rector. En relación con la financiación o presupuesto del Tratado, hay que destacar que en los tiempos actuales de recortes generalizados, el Tratado ha visto aumentado su presupuesto, lo cual confirma la consolidación y avance de sus actividades. En este sentido, para evitar el descontrol derivado de la financiación voluntaria y aun cuando se mantiene la misma, se ha introducido la referencia a la escala de contribución de Naciones Unidas, respondiendo en Parte a la petición de España (uno de los mayores contribuyentes a este Tratado) de la necesidad de establecer un presupuesto base con contribuciones preasignadas que faciliten la estabilidad financiera, presupuestaria y de la actividad del Tratado.

La reunión abordó igualmente la cuestión de la tercera parte beneficiaria. Una vez aprobados por la anterior reunión los procedimientos para la tercera parte beneficiaria, en esta reunión del Órgano Rector se dio un paso más al aprobar el Reglamento de mediación para su uso en el contexto del artículo 6, nombrando al centro de mediación de la Organización Mundial sobre Propiedad Intelectual (OMPI) como la administradora de estas normas.

Por último, otro de los temas clave (y a la vez más complejos de hacer operativos) del Tratado, los derechos de los agricultores, tuvo algunos tímidos avances referentes al intercambio de información a nivel regional e internacional, pero el mismo sigue pendiente de ser abordado de manera profunda por el Órgano Rector del Tratado.

H) Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación (1994)

La Convención celebró su décima Conferencia de las Partes (COP-10) del 10 al 21 de octubre de 2011 en Changwon (Corea del Sur) junto con la reunión del Comité de Ciencia y Tecnología (CCT) y el Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC, de sus siglas en inglés). Igualmente, tuvo lugar durante la misma una sesión de diálogos abiertos con la sociedad civil de dos días y medio. La Conferencia contó con un segmento especial de mesa redonda a nivel ministerial que concluyó con la llamada «iniciativa de Changwon» la cual identifica acciones que la República de Corea llevará a cabo para reforzar la implementación de las decisiones de la COP-10. Estas iniciativas, que se están empezando a convertir en habituales entre los organizadores de conferencias de las Partes de acuerdos multilaterales ambientales, refuerzan el liderazgo de la presidencia de la COP durante su mandato mediante una acción continuada en el tiempo, más allá de la mera organización de la Conferencia.

El CCT ha establecido dos nuevos grupos de trabajo *ad hoc*, uno para continuar el proceso participativo para el perfeccionamiento de los indicadores de impacto así como para su seguimiento y evaluación; y otro para elaborar opciones para la provisión de consejo científico a la Convención.

Por su parte el CRIC propuso la nueva orientación estratégica de la Convención y sus órganos subsidiarios a través del nuevo plan de trabajo adoptado por la COP-10, introdujo cuatro objetivos operacionales para evaluar la implementación de la Convención frente a los indicadores de comportamiento, y recomendó el proceso sobre procedimiento de informes y metodologías para la revisión y compilación de mejores prácticas.

La COP-10 adoptó, además, varias decisiones relativas a la colaboración con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) así como la promoción y el refuerzo de la relación con otros convenios y organizaciones internacionales. Como novedad en el campo de cooperación entre distintas organizaciones destaca la iniciativa de establecer un programa de becarios.

En la parte más administrativa, la COP-10 tomó la decisión de asumir la representación del Mecanismo Mundial, la cual dejará de estar bajo el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura para estar bajo la secretaría de la Convención. Es curioso como estas decisiones puramente administrativas se suelen politizar en estos procesos internacionales y cómo su negociación consume ingentes cantidades de tiempo y esfuerzo. Igualmente en relación con el proceso de preparación a la Cumbre de Río+20 se solicita que el Secretario Ejecutivo del Convenio participe de forma activa en la Conferencia y en su proceso preparatorio de forma que la Convención sea pieza fundamental de las decisiones de dicha Conferencia.

La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar antes de marzo de 2013 en Bonn (Alemania) salvo que alguna Parte se ofrezca a albergar dicha Conferencia.

I) Convenio Europeo del Paisaje (2000)

La sexta Conferencia de los Estados Miembros del Consejo de Europa sobre el Convenio Europeo del Paisaje tuvo lugar en Estrasburgo del 3 al 4 de mayo de 2011. Durante la misma se realizó un repaso a las actividades llevadas a cabo en torno al Convenio europeo del Paisaje y tomó nota de diversas iniciativas, entre ellas el estudio que la UNESCO está realizando sobre la posibilidad de promover un mecanismo sobre el paisaje a nivel global. Cuatro nuevos países han ratificado el Convenio en el año 2011, lo que eleva a 35 el número de Estados Miembros.

J) Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés)

El Consejo de Administración del PNUMA adoptó en febrero de 2011 la decisión de convocar, siguiendo la petición de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la primera reunión de la plataforma IPBES, aunque dividió dicha primera reunión en dos sesiones.

La primera parte de la reunión tuvo lugar en la propia sede del PNUMA, en Nairobi (Kenia), del 3 al 7 de octubre de 2011. Dicha reunión giró en torno al debate de las modalidades y acuerdos institucionales necesarios para la puesta en marcha de la plataforma IPBES. Durante esta reunión se elaboró un borrador sobre las funciones y principios operativos de la plataforma; las funciones y estructura de los órganos que puedan crearse bajo la plataforma; las reglas de procedimientos de las reuniones; el proceso y los criterios para la selección de la institución que albergue la plataforma así como la ubicación física de la secretaría y, por último, el programa de trabajo de la plataforma. A pesar de que hubo ciertos avances en los distintos temas, todo ha quedado abierto para ser resuelto durante la segunda sesión de esta primera reunión de la plataforma.

Uno de los puntos conflictivos de la reunión, que siempre suelen darse en este tipo de procesos nuevos o *ad hoc* de creación de instituciones y que rápidamente son

aprovechados por aquellos países que no tienen interés en la iniciativa en cuestión (en este caso en la puesta en marcha de la plataforma), fue el cuestionamiento legal de la creación de la plataforma, es decir, de su existencia en el momento actual. Esto se debe a que la Resolución 65/162 de la Asamblea General de Naciones Unidas no fue explícita y clara en la constitución de la plataforma sino que simplemente le solicita al PNUMA que organice una reunión plenaria de la misma (de la plataforma) para hacerla completamente operativa mediante la determinación de las modalidades y acuerdos institucionales de la plataforma. Esta duda de si la plataforma ha sido jurídicamente creada o no, fue aprovechada por un cierto grupo de países que se destacan en los últimos años por dificultar la toma de decisiones y el establecimiento de procesos multilaterales, cuestión que se complicó todavía más con un informe del servicio jurídico de Naciones Unidas realizado a petición de estos países. Esta cuestión, así como el resto de temas antes señalados, deberían cerrarse en la segunda sesión de esta primera reunión plenaria, la cual tendrá lugar en la ciudad de Panamá del 16 al 21 de abril de 2012.

2.3. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO

A) La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS)

A continuación se realiza un repaso de las principales resoluciones y trabajos que se han llevado a cabo en este contexto en el año 2011, como son:

a) Resolución A/RES/66/231 de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a los océanos y el derecho del mar, adoptada el 24 de diciembre de 2011.

b) Resolución A/RES/66/68 relativa a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos relativa a la pesca sostenible, adoptada el 6 de diciembre de 2011.

B) Convenio para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 1973/78)

El Comité de Protección del Medio Ambiente Marino de MARPOL mantuvo su sexagésima segunda reunión del 11 al 15 de julio de 2011. El Comité durante esta reunión aprobó una nueva versión revisada del Anexo V, en relación con el control de la basura producida en los barcos y su eliminación. El Comité decidió igualmente la designación del Mar Caribe en los Estados Unidos como una nueva zona de control de emisiones y la designación del Mar Báltico como Área Especial con respecto a la contaminación por basura desde barcos.

El Comité de forma pionera adoptó medidas vinculantes para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la navegación internacional mercantil.

Además el Comité aprobó la designación del Estrecho de Bonifacio como Área Marina Particularmente Sensible (PSSA) (que había sido propuesta por Italia y Francia el año anterior) y las primeras recomendaciones internacionales para gestionar la cuestión de la bioincrustación (*biofouling*) y su tratamiento en los barcos, para minimizar la transferencia de especies acuáticas. También, facilitando la transición a la entrada en vigor del Convenio de aguas de lastre y del Convenio sobre reciclado de barcos, adoptó unas directrices relacionadas con cada una de esas materias.

C) Acuerdos Regionales de especial relevancia para España

a) Convenio de Barcelona

La décimo séptima reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio para la Protección del Medio Marino y la región Costera del Mar Mediterráneo estaba previsto que tuviera lugar en el año 2011 pero, debido a la difícil situación financiera y de gestión del Convenio la misma no se pudo finalmente celebrar y su celebración se ha pospuesto para febrero de 2012 en Francia.

A pesar de este importante contratiempo para el Convenio, el mismo ha ganado mayor relevancia en el año 2011 con la entrada en vigor, el 24 de marzo, de dos importantes protocolos: el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo (ICZM) y el Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental y del fondo del mar y su subsuelo. España y la Unión Europea son parte del Protocolo de gestión integrada pero, por el contrario, no lo son todavía del llamado Protocolo *offshore*.

El Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo significa la puesta en marcha de un marco común para la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo. A través del mismo las Partes se comprometen a proteger y utilizar de forma sostenible la zona costera. Los principales objetivos de esta gestión integrada aparecen recogidos en el artículo 5 del Protocolo y de entre los mismos destacan:

- facilitar el desarrollo sostenible de las zonas costeras «asegurando que el medio ambiente y el paisaje son tomados en cuenta en armonía junto con el desarrollo económico, social y cultural»;
- asegurar la preservación de la integridad de los ecosistemas, la geomorfología y los paisajes costeros;
- prevenir o reducir los efectos de los peligros naturales, entre ellos el cambio climático;
- conseguir la coherencia entre las iniciativas públicas y privadas y entre todas las decisiones de las autoridades públicas, a todos los niveles, que afectan la utilización de la zona costera.

Esto significa una gestión integral de las zonas costeras que supere acciones puntuales a nivel sectorial, gestionando sus principales amenazas e impactos, a través de:

- la prohibición de construir en, al menos, los primeros 100 metros desde la línea de costa y subsecuente control del desarrollo urbanístico en las zonas costeras (artículo 8);
- el establecimiento de zonas protegidas (artículo 8);
- la libertad de acceso público al mar (artículo 8);
- la reducción al mínimo del uso de los recursos naturales en las actividades que se desarrollen en la proximidad de la zona costera o que puedan tener impacto sobre ella (artículo 9);
- el establecimiento de indicadores para el desarrollo de actividades económicas que puedan medir el impacto de las actividades de forma continuada (artículo 9).

El Protocolo también establece una serie de principios generales de la gestión integrada de zonas costeras (artículo 6) y enfatiza la importancia de la coordinación (artículo 7).

Las Partes deben establecer medidas específicas de protección de ciertos ecosistemas costeros (artículo 10), así como medidas legislativas, de planificación y gestión de los paisajes costeros (artículo 11). Las islas por su especial fragilidad y vulnerabilidad también tienen un apartado especial dentro del Protocolo (artículo 12).

Destaca la inclusión en el Protocolo de elementos que no son específicos o propios de la protección ambiental pero que coadyuvan al carácter integrador de esta política de gestión, como es la protección del patrimonio cultural de las zonas costeras, incluido el patrimonio cultural submarino (artículo 13), integrando así los avances internacionales en esta materia en el ámbito del Protocolo.

Por último, el Protocolo exige que las Partes garanticen la participación social y que se fomente la sensibilización y el conocimiento, en todas sus dimensiones, sobre la gestión integrada de zonas costeras (artículos 14 y 15).

Las Partes deberán poner en marcha todo lo anterior principalmente a través del desarrollo de una estrategia nacional de gestión costera integrada y programas y planes costeros de implementación. A nivel mediterráneo se desarrollará la Estrategia Mediterránea.

La entrada en vigor se deberá completar con la adopción por parte de la próxima reunión de las Partes del Convenio de su Plan de Acción para la implementación del Protocolo, el cual tiene previsto cubrir el periodo 2012-2019 y en el que se detallan las medidas de puesta en marcha, coordinación, impulso y seguimiento de dicho instrumento, en definitiva el instrumento que hace operativo el Protocolo.

Además, los países del Convenio de Barcelona han adoptado en este 2011 «disposiciones armonizadas de carácter voluntario para la gestión de las aguas de lastre en la región mediterránea», las cuales exigen a los barcos que naveguen por el Mediterráneo llevar a cabo el intercambio de sus aguas de lastre conforme a los requisitos del Convenio

internacional de Aguas de Lastre. Estos acuerdos comenzarán a aplicarse el 1 de enero de 2012 y estarán en vigor hasta que el Convenio internacional entre en vigor. Las aguas de lastre de los barcos suponen una de las principales amenazas a la biodiversidad del Mediterráneo al ser el principal vector de introducción de especies exóticas invasoras en las aguas del Mediterráneo.

b) Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR)

La reunión de la Comisión OSPAR tuvo lugar del 20 al 24 de junio de 2011 en Londres (Reino Unido).

El importantísimo avance producido en la sesión del año 2010 con la aprobación de varias áreas marinas protegidas fuera de la jurisdicción nacional, las cuales entraron en vigor formalmente en abril de 2011, se vio reforzado con la adopción en 2011 de un acuerdo colectivo entre las autoridades competentes sobre la gestión de dichas áreas.

Como todos los años, la Comisión adoptó varias recomendaciones relativas a diferentes especies y zonas. Durante la sesión de 2011 se dio seguimiento a otros elementos que siguen en progreso de elaboración, como pueden ser el procedimiento de consulta sobre la planificación espacial marina y las herramientas de análisis del impacto socioeconómico, pendientes de aprobación en 2012.

D) Convenios para la conservación de hábitats y especies marinas amenazadas, el Acuerdo ACCOBAMS (Acuerdo para la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua)

Durante este año, el Acuerdo ha mantenido diversas actividades intersesionales en preparación de la próxima Reunión de las Partes, la cual tiene previsto celebrarse a finales de 2013 en Marruecos.

2.4. CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN ATMOSFÉRICA

A) Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (LRTAP) de 1979

La vigésimo novena Reunión del Órgano Ejecutivo de este Convenio tuvo lugar del 13 al 17 de diciembre de 2010 en Ginebra (Suiza). El enfoque principal de este convenio sigue siendo el cumplimiento y la correcta implementación del Convenio y sus distintos Protocolos, de ahí que, como suele ser normal, la mayoría de las decisiones adoptadas durante esta reunión (11 de 14) se centraron en distintos incumplimientos de las Partes. España, un año más, sigue apareciendo como Estado Parte incumplidor por su reiterado incumplimiento del Protocolo de 1988 relativo al control de las emisiones de óxidos de nitrógeno o sus flujos transfronterizos (*NOx Protocol*) y del Protocolo de 1991 relativo al control de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos.

En desarrollo de la Estrategia a largo plazo del Convenio aprobada en 2010, el Convenio ha aprobado en este ejercicio su Plan de Acción para la implementación de dicha Estrategia. El plan establece una serie de acciones dentro de los siguientes cinco elementos centrales: mejora de la ratificación y cumplimiento; priorización del trabajo y aumento de la eficiencia del Convenio; dirección futura de los Protocolos; conexión con cambio climático y entrega de co-beneficios; comunicación y recursos.

B) Protocolo de Montreal (OZONO)

La vigésimo tercera Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal (MOP-23) sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAO) tuvo lugar del 21 al 25 de noviembre de 2011 en Bali (Indonesia).

El *impasse* político iniciado en años anteriores en relación con la regulación de los hidrofluorocarbonos (HFC) no sólo se mantuvo sino que la tensión política parece haber aumentado. Tras ello la cuestión de si el Protocolo debe seguir centrado exclusivamente en su materia, en la cual sigue siendo sumamente efectivo, esto es, la eliminación de las sustancias que agotan la capa de ozono, o bien debe abrir su ámbito de actuación para incorporar en el mismo sinergias con otras áreas, en este caso con cambio climático. Tal vez el fracaso estrepitoso de las posteriores reuniones de ese mismo año sobre cambio climático puedan mostrar que el Protocolo tiene un potencial todavía por explotar en otras áreas.

La reunión, sin embargo, fue exitosa en la aprobación de 25 decisiones entre las que se incluye el reaprovisionamiento, por un importe de 450 millones de dólares, del mecanismo financiero multilateral del Protocolo para el período 2012-2014, uno de los pocos instrumentos financieros exclusivos para un convenio que no está integrado dentro del FMAM. Esta cifra muestra el compromiso de las Partes con el Protocolo y la capacidad de éste de aportar resultados. No obstante, hay que destacar que las discusiones relacionadas con el mecanismo financiero muestran el rápido cuestionamiento a nivel mundial de lo establecido en estos instrumentos ambientales multilaterales, en relación con la posición de los llamados países emergentes, los cuales ya superan en muchos indicadores a muchos de los donantes en estos convenios. Es evidente que esta situación está a punto de tener que ser revisada, lo cual sin duda es puesto en cuestión por numerosas partes que consideran que si se cambia el acceso a las ayudas financieras se afectará la efectividad de muchos de los instrumentos, dado que la reducción de los calendarios de cumplimiento se han asumido bajo la premisa de una financiación estable, la cual en los próximos años (quizás meses) puede que comience a escasear.

2.5. CAMBIO CLIMÁTICO: UNA DÉCADA PERDIDA

Los primeros diez años del siglo XXI han sido decepcionantes para la lucha contra el cambio climático pues no se ha conseguido acordar un marco de acción más allá del período de compromisos establecido en el Protocolo de Kioto, es decir, más allá

del año 2012. Con ello, peligra el objetivo de que la temperatura de la tierra no supere en el presente siglo los 2 °C respecto de la era preindustrial, umbral incontrovertido científicamente y aceptado por la comunidad internacional como límite que no debe ser sobrepasado para evitar daños irreparables en el sistema climático del planeta.

En la cumbre de las partes que tuvo lugar en Bali (Indonesia) en diciembre de 2007, se acordó el desarrollo de un marco de acción más allá del período de compromisos establecido en el Protocolo de Kioto, es decir, más allá del año 2012. Para ello, se aprobó la llamada «hoja de ruta de Bali», que era un mandato para que se llevaran a cabo durante dos años los trabajos necesarios para la adopción en 2009, en la cumbre del clima de Copenhague, de un acuerdo multilateral que permitiese contar con un marco de acción internacional para después de 2012. El objetivo final pretendido era la reducción mundial de las emisiones de CO₂ en al menos un 50% en 2050 respecto a 1990, y para conseguirlo los países debían marcarse objetivos intermedios.

Sin embargo, tanto los resultados de Copenhague como los de la siguiente Conferencia de las Partes, que tuvo lugar en Cancún en diciembre de 2010, han sido decepcionantes. La falta de acuerdo entre los Estados, como consecuencia, sobre todo, de la profunda brecha existente entre la visión de los países desarrollados y la de las naciones en desarrollo, ha impedido alcanzar un acuerdo que incluya objetivos vinculantes de reducción para el periodo post-Kioto.

Los principales logros conseguidos por el «Acuerdo de Copenhague» y en los «Acuerdos de Cancún», pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

- el reconocimiento, unánime, de que son necesarios fuertes recortes en las emisiones globales de manera que se limite el aumento de la temperatura a menos de 2 °C;
- los Estados industrializados (del Anexo I) han comunicado a la CMNUCC sus compromisos voluntarios de reducción de emisiones para 2020;
- los demás Estados Partes han asumido y comunicado, asimismo, medidas de mitigación voluntarias que van a poder beneficiarse de ayudas económicas (para lo cual serán objeto de verificación periódica sobre su implantación efectiva);
- se acuerda la creación de un mecanismo de tecnología (integrado por un Comité Ejecutivo de Tecnología, un Centro de Tecnología y la Red de Tecnología Climática), con el objetivo de apoyar la acción sobre adaptación y mitigación;
- se adoptan medidas a corto y largo plazo en cuanto a la financiación de las medidas de mitigación en los países en desarrollo (a corto plazo, en Cancún se aprobó un total de 30.000 millones de dólares en financiación de arranque rápido, proveniente de los países industrializados, para apoyar la acción sobre cambio climático hasta el año 2012);
- se acuerda fomentar las acciones para frenar las emisiones debidas a la deforestación y degradación forestal en los países en desarrollo (los denominados mecanismos REDD), con soporte tecnológico y financiación.

La COP17 que tuvo lugar en diciembre de 2011 en Durban era la última oportunidad para adoptar un nuevo periodo de compromisos vinculantes de reducción bajo el Protocolo de Kioto a fin de limitar las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel internacional pero lo cierto es que este objetivo no se logró, y los acuerdos políticos que se tomaron no nos acercan a limitar las emisiones ni con la celeridad ni con la contundencia requeridas para poder alcanzar el objetivo de que la temperatura de la tierra no supere en el presente siglo los 2 °C respecto de la era preindustrial.

La Cumbre decidió oficialmente que «el segundo periodo de compromisos bajo el Protocolo de Kioto comenzará el 1 de enero de 2013, y estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2017 o el 31 de diciembre de 2020» según lo acuerde el grupo de trabajo *ad hoc* para la adopción de compromisos adicionales en su decimoséptima reunión (en junio de 2012).

Los nuevos compromisos de este segundo periodo se recogen en el Anexo de la Decisión adoptada en términos porcentuales (para la Unión Europea se recoge el rango 20%-30%, presentado en Copenhague y Cancún), aunque deberán tomar la forma de compromisos de limitación de emisiones respecto al año base y remitirse por cada Parte antes del 1 de mayo de 2012. Igualmente, durante 2012 las Partes deberán acordar una solución para gestionar el excedente de unidades de cantidad asignada del primer periodo de compromiso así como otras cuestiones metodológicas que permitan la adopción formal de las enmiendas en la próxima cumbre de Qatar, prevista para noviembre de 2012. Varios aspectos del funcionamiento del Protocolo serán revisados, según las decisiones adoptadas en Durban.

Pero de poco va a servir este segundo periodo de compromisos del Protocolo de Kioto para el logro de la limitación de las emisiones a nivel internacional si, además de que no se incorporan nuevos países (Estados Unidos sigue quedándose fuera del acuerdo), varias de las partes del primero anuncian que no lo van a suscribir. La Unión Europea ha sido su principal impulsora y lo apoya decididamente, pero Japón o Rusia han decidido no aceptar este segundo periodo, y aún peor es el caso de Canadá, que no sólo no acepta un segundo periodo de cumplimiento de Kioto sino que, en virtud de una cláusula legal, pretende dejar de estar vinculada por el primero.

Se calcula, por ello, que en el segundo periodo Kioto únicamente controlará el 15% de las emisiones de los Estados Parte. El resto de países se mantendrá con los compromisos voluntarios que han comunicado a la CMNUCC. La mayor utilidad que puede tener este periodo de cumplimiento es la de permitir implementar y desarrollar proyectos, mecanismos y elementos técnicos que resultarán necesarios en el momento en que entre en vigor un acuerdo de alcance mundial.

Porque la pretensión de alcanzar tal acuerdo no se pierde, y en Durban se lanzó, para ello, lo que se conoce como «*Durban Platform for Enhanced Action*», es decir, «Plataforma de Acción mejorada de Durban», que significa abrir un periodo de negociaciones entre todos los países hasta el 2015 para acordar niveles de reducción de emisiones más ambiciosos que los hoy existentes, hasta llegar a los niveles que demanda la ciencia.

Para ello, se crea el «grupo de trabajo *ad hoc* de la Plataforma de Acción Mejorada», que empezará sus trabajos en la primera mitad de 2012 y deberá informar a las futuras sesiones de las conferencias de las partes sobre los avances logrados.

El objetivo de la Plataforma de Acción Mejorada es el logro de un «protocolo, instrumento legal o un acuerdo con fuerza legal» que será adoptado en la vigésimo primera sesión de la Conferencia de las Partes de tal forma que entre en vigor y sea implementado en 2020. Dicho acuerdo sigue teniendo como objetivo limitar el aumento medio de las temperaturas a 2 °C o a 1,5 °C, según indique la revisión de estas cifras prevista para 2013-2015 y el quinto informe de evaluación del IPCC, entre otras fuentes.

Cabe preguntarse si este «acuerdo para ponerse de acuerdo», como ha sido designado satíricamente, podrá lograr, aunque haya sido firmado por los 194 países participantes en la Cumbre, algún resultado si tan siquiera ha sido posible lograr un consenso internacional para prorrogar un marco jurídico ya implementado y que, dentro de sus limitaciones jurídicas y geográficas, está buenos resultados para el control del calentamiento global.

Pero no todo son malas noticias. En Durban se ha hecho operativo el nuevo Fondo Verde Para el Clima (GCF por sus siglas en inglés), acordándose el inicio de sus actividades y perfilándose su diseño y estructura de gobierno. El Fondo Verde se define como «una entidad operativa del Mecanismo Financiero de la Convención, de acuerdo con el artículo 11 de la Convención», cuyo objetivo es «apoyar proyectos, programas, políticas y otras actividades en países Parte en vías de desarrollo». La actuación del Fondo Verde resulta crucial para que los países en vías de desarrollo acometan medidas financiadas para lograr sus compromisos de reducción voluntarios.

En Durban se acordó la puesta en marcha de un secretariado interino conjunto entre la CMNUCC y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) con el que el Fondo podrá comenzar a actuar de modo inmediato. Actualmente, se está debatiendo cuál será su sede y su primera función será arbitrar los mecanismos para dotarse efectivamente de los fondos previstos: 100.000 millones de dólares anuales a partir del 2020 entre contribuciones públicas y privadas. Algunos países, como Alemania y Dinamarca ya han comprometido financiación inicial que servirá para que el Fondo empiece a trabajar lo antes posible.

También se ha avanzado en la puesta en marcha del Comité de Adaptación, definiéndose su composición y sus procedimientos, y en el mecanismo de tecnología, que estará plenamente operativo en el 2012.

2.6. SUSTANCIAS QUÍMICAS Y RESIDUOS PELIGROSOS

Tras el paso dado en 2010 por los tres convenios de sustancias químicas y residuos peligrosos de crear una secretaría conjunta y comenzar un proceso de sinergias, en 2011 se consolidaron los calendarios conjuntos con la realización en el mismo año de todas las conferencias o reuniones de las Partes de los distintos convenios. La atención

internacional dada a esta cuestión siguió en aumento y se continuó avanzando de forma significativa en el proceso de consultas sobre la creación de un mecanismo financiero específico en la materia. Igualmente las negociaciones sobre un convenio internacional sobre mercurio siguieron progresando a buen ritmo. A continuación se presentan los avances realizados en cada Convenio.

A) Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989)

La décima Conferencia de las Partes del Convenio tuvo lugar en Cartagena de Indias (Colombia), del 17 al 21 de octubre de 2011. Esta reunión fue considerada por los representantes del PNUMA como la más exitosa en la historia del Convenio y de hecho se presenta como un punto de inflexión en relación a los años anteriores, al haber conseguido aprobar un entendimiento sobre la entrada en vigor de la enmienda del Convenio.

La enmienda del Convenio hace referencia a la prohibición de exportar sustancias cubiertas por el Convenio desde países OCDE (desarrollados) a países no OCDE (en vías de desarrollo). Esta prohibición no aparecía en el texto original del Convenio y fue introducida por enmienda (Decisión III/1) en el año 1995. Durante este tiempo, algunos países (Japón, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda) consideraban la enmienda como negativa por establecer una distinción arbitraria entre las Partes y por tanto contraria a las normas internacionales de comercio. Otros países, como por ejemplo la Unión Europea, ya la habían implementado de hecho. No obstante, es cierto que la prohibición tiene un claro mensaje político de que los países desarrollados no puedan seguir externalizando sus costes ambientales y utilizando de vertederos baratos a los países en vías de desarrollo. En esta reunión se alcanzó el acuerdo con respecto al número de Partes necesario para su entrada en vigor, dentro de un paquete negociador más amplio.

El paquete negociador aprobado contenía igualmente un nuevo marco estratégico para el Convenio para el período 2012-2021, el cual incorpora objetivos específicos e indicadores para medir el progreso en la implementación, siendo éste último el gran reto de los convenios de sustancias químicas. Obviamente el establecimiento de objetivos e indicadores sin las correspondientes medidas financieras y de creación de capacidad es duramente criticado por los países en vías de desarrollo, quienes consideran que en la evaluación de la implementación se debe tener en cuenta la capacidad de las Partes. En este sentido se vuelve fundamental el proceso consultivo del PNUMA sobre financiación en materia de químicos y residuos. En relación con las directrices sobre gestión ambiental racional de los residuos peligrosos se destacó la importancia de las mismas de cara a crear los mejores posibles estándares, los cuales servirán de referencia a los países y servirán de incentivo en sus políticas de prevención y minimización de los residuos en origen. Para el desarrollo de estas directrices se decidió crear un

grupo de expertos intersesional para la aprobación de las mismas durante la próxima Conferencia de las Partes.

La prohibición de la exportación de residuos desde países desarrollados a países en vías de desarrollo era sin duda una cuestión esencial, de principios, para muchas de las Partes del Convenio. Sin embargo, es evidente que cada vez más la gestión de los residuos, incluidos los peligrosos, se trata de una industria con un importante potencial económico, de ahí que se intuya en parte un cambio de paradigma en el Convenio que tendremos que ver si se confirma en las siguientes reuniones.

B) Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicado a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto del Comercio Internacional (1998)

La quinta Reunión de las Partes tuvo finalmente lugar en Ginebra (Suiza) del 20 al 24 de junio de 2011.

Durante esta reunión se consiguió llegar a un acuerdo y, por tanto, desbloquear, en relación a la inclusión de tres sustancias nuevas (aldicarb, alacloro y endosulfan) a la lista de sustancias del Anexo III del Convenio sujetas al consentimiento informado previo (PIC). A pesar de este avance, lo cierto es que ha pesado más lo que ha quedado pendiente por aprobar que lo aprobado. En este sentido es significativo la falta de acuerdo en la inclusión del amianto crisótilo en la lista de sustancias del anexo III a pesar de que su inclusión era una recomendación del Comité para la Revisión de Químicos del propio Convenio. El procedimiento de recomendación del Comité es totalmente objetivo: cuando un químico se ajusta a los criterios establecidos en el anexo II del Convenio el mismo debe someterse a PIC, independientemente del daño que el mismo pueda producir, que ya sería una cuestión que estaría más bien bajo el objeto del Convenio de Estocolmo. Obviamente el objetivo del PIC es la de informar la toma de decisiones por parte del receptor de un químico y no de prohibir su utilización.

Otro tema preocupante a nivel estructural es la falta de acuerdo en relación con el establecimiento del Comité de Cumplimiento del Convenio, algo que se viene resistiendo en este marco desde el año 2004. La conexión que muchas delegaciones han establecido entre este Convenio y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos persistentes es evidente puesto que en ambos se está utilizando la necesidad de aprobar un mecanismo financiero o de asistencia técnica que permita el cumplimiento de las Partes con menores recursos. Este argumento, quizás válido para el convenio de Estocolmo que se basa en la total prohibición y eliminación de sustancias químicas, no parece estar muy relacionado con el PIC que pretende favorecer la adopción de una decisión informada. A pesar de la falta de acuerdo en torno a esta cuestión, ya hubo algunas ideas de cómo facilitar ciertos fondos hacia el cumplimiento.

C) Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001)

La quinta Conferencia de las Partes tuvo lugar en Ginebra (Suiza) del 25 al 29 de abril de 2011.

Uno de los temas no aprobados durante la COP-5, y que es una cuestión estructural pendiente que se acaba de señalar en el punto anterior, es la relativa al mecanismo de cumplimiento. Sin ninguna duda, el Convenio ha tenido un gran desarrollo y crecimiento en los últimos años con la inclusión de numerosas sustancias (de hecho en esta reunión aprobó la inclusión del endosulfan) pero la pieza clave de futuro del Convenio pasa sin duda por la aprobación de sus reglas para la puesta en marcha de su mecanismo de cumplimiento.

Por el momento, no obstante, hay que destacar el importante avance del Convenio y sus logros, sobre todo en cuestiones técnicas como, por ejemplo, el trabajo del grupo de expertos sobre mejores tecnologías disponibles y mejores prácticas cuyas directrices han sido claves en las normativas y procedimientos aprobados en muchos países en vías de desarrollo, con efectos positivos incluso en otras materias como cambio climático.

Otro ejemplo es el trabajo desarrollado por el Comité de Revisión del Protocolo y la diplomacia que ha sido capaz de movilizar para la inclusión de ciertas sustancias, como ha sido el caso en el año 2011 del endosulfan, llegando a cambiar la dirección de un país como India en la materia y adoptándolo finalmente por consenso, sin necesidad de forzar una votación. En este sentido las indicaciones del Comité de Revisión sobre las necesidades financieras y apoyo técnico que requieren los países en vías de desarrollo para llevar a cabo estos cambios de sustancias ha sido igualmente determinante.

El Convenio de Estocolmo ha tenido un impacto tremendo en la visibilidad que tiene a nivel global la cuestión del impacto de los productos químicos en el ambiente, visibilidad sin la cual no habrían sido posibles cambios como los señalados en la política interna de un país como India en el tratamiento y utilización del endosulfan. En este sentido, las nuevas sinergias creadas por la agrupación de los convenios de químicos tiene el potencial de reforzar aún más la visibilidad de esta problemática en la que nos jugamos buena parte del estado de nuestro planeta en los próximos años y la salud de nuestras actuales generaciones. Un ejemplo de este trabajo conjunto es la campaña Salvar el Planeta, lanzada por la nueva secretaría conjunta de los tres convenios y que pretende seguir incidiendo en la visibilidad e importancia de estas cuestiones a nivel global.

D) Grupo de Trabajo para Revisar y Evaluar las Medidas para Solucionar la Cuestión Global del Mercurio

Durante 2011 tuvieron lugar dos reuniones del Comité Negociador Intergubernamental sobre el desarrollo de un instrumento jurídicamente vinculante sobre el mercurio.

La que fue la segunda reunión del Comité (la primera había tenido lugar en 2010) tuvo lugar en Chiba (Japón) del 24 al 28 de enero de 2011 y la tercera tuvo lugar en Nairobi (Kenia) del 31 de octubre al 4 de noviembre de 2011. Estas dos reuniones son parte de las cinco reuniones previstas para la negociación de un instrumento jurídicamente vinculante sobre mercurio cuyos resultados deberán ser enviados al Consejo de Administración del PNUMA/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en 2013.

Durante estas dos reuniones (2ª y 3ª del proceso respectivamente), se consiguió avanzar en el documento de negociación con varias lecturas al mismo y se pidió a la secretaría que elaborase una nueva versión en la que se introdujeran los progresos de esta última reunión junto con los comentarios que se envíen en el período intersesional. La sustancia parece que se está negociando sin excesivas diferencias y por tanto una de las cuestiones que parece que será central para el logro de un acuerdo será la cuestión financiera. En este sentido, el proceso consultivo sobre opciones financieras para productos químicos y residuos puesto en marcha por el PNUMA puede ser el facilite una solución de compromiso en este sentido a través de la creación de un mecanismos financiero específico.

La cuarta reunión, en la que ya necesariamente habrá que comenzar a cerrar texto y a negociar, tendrá lugar del 27 de junio al 2 de julio de 2012 en Punta del Este (Uruguay).

3. ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES (EL PNUMA Y LA CDS)

La vigésimo sexta reunión del Consejo de Administración del *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) / Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial*, tuvo lugar en Nairobi (Kenia) del 21 al 24 de febrero de 2011.

Durante esta reunión. se aprobaron 17 decisiones sobre, entre otros, la gestión de productos químicos y residuos; la situación del medio ambiente a nivel mundial; la gobernanza global del medio ambiente; la plataforma IPBES; la cooperación Sur-Sur; y el reforzamiento de la cooperación internacional para la respuesta a crisis ambientales. Mucho del trabajo realizado se centró en la preparación de la próxima cumbre de Río +20 (Río de Janeiro, 2012).

Los dos grandes temas de cara a la preparación de la cumbre de Río (economía verde y gobernanza global ambiental) estuvieron muy presentes en las discusiones durante esta reunión. Aunque la cuestión de la economía verde no formaba parte de la agenda formal, se mantuvieron muchos debates sobre la misma, en los que se volvieron a manifestar las dudas que muchos de los países en vías de desarrollo tienen sobre esta cuestión, en relación a la mercantilización de los bienes ambientales, o por el contrario, el proteccionismo verde que puede propiciar.

En relación con la gobernanza global ambiental, las discusiones en relación con el nuevo instrumento u organización para la gestión ambiental a nivel mundial sigue

siendo un punto altamente politizado en el que, por tanto, sigue siendo difícil avanzar en las discusiones sustanciales relativas a las funciones y estructura necesarias para darle efectividad. En este sentido, se sitúa por un lado la Unión Europea y Suiza, que postulan la idea de una nueva agencia intergubernamental independiente basada en el PNUMA y que tenga un mayor carácter centralizador frente a la actual total descentralización promovida por la proliferación de convenios ambientales en los últimos 20 años. Frente a esta visión, se encuentran Estados Unidos, Rusia y China, apoyados por otros países como India o Argentina, que consideran que dicha estructura acabaría con una de las principales virtudes del actual sistema, que reside en la flexibilidad de los convenios ambientales y destacan que, además, ese proceso de reforzamiento institucional ya se está produciendo de forma natural en el seno del PNUMA. La cuestión sigue abierta, pero por lo menos en esta reunión se consiguió que la cuestión deje de ir y venir del Consejo de Administración del PNUMA a la Asamblea General de Naciones Unidas, y el primero ha decidido solicitar al Comité de Preparación de Río+20 la iniciación de un análisis profundo de todas las implicaciones de las diferentes opciones de reforma institucional propuestas el año anterior por el grupo consultivo Nairobi-Helsinki, confirmando así la importancia de este tema en la agenda de la cumbre de Río 2012.

Del 2 al 14 de mayo de 2010 tuvo lugar el *decimonoveno período de sesiones de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas* en la sede de Naciones Unidas en Nueva York.

De acuerdo con su estructura de trabajo en ciclos de dos años, en el que cada ciclo está compuesto por un año de revisión y un año de política, en este caso correspondía la elaboración y aprobación de recomendaciones políticas en relación con la implementación del área temática sobre el transporte, los químicos, la gestión de residuos, la minería y los patrones de consumo y producción sostenibles.

A pesar de que la sesión se cerró a las 9 de la mañana del 15 de mayo de 2011, no se consiguió lograr un acuerdo en la aprobación de las decisiones, lo que supone una gran crisis para esta institución en un momento muy delicado para la misma, puesto que pone en juego su propia existencia en el camino de preparación de la cumbre de Río+20. Durante los últimos años han sido muchas las críticas que ha recibido la Comisión en cuanto a la efectividad de su trabajo y el papel que la misma desempeña en el espectro amplio del desarrollo sostenible, con lo que este desacuerdo puede resultar finalmente clave para su futuro.

Este desacuerdo es realmente negativo, en cuanto a que los aspectos sustantivos tratados en la reunión tenían un gran significado y relevancia para el papel de la Comisión, dado que algunos de estos temas, como la minería y el transporte, son cuestiones sin cobertura específica en la estructura de Naciones Unidas y por tanto esta iba a ser la primera vez en que hubiera habido documentos oficiales y negociados a nivel mundial en esas materias.

Las cuestiones principales que impidieron el acuerdo fueron principalmente tres: los derechos de la gente en territorios ocupados; la transición a una economía más

limpia y más eficiente en cuanto al consumo de recursos; y los medios de puesta en práctica. La desconfianza que los países del ALBA, en este caso apoyados por China y otros países del G-77, muestran hacia la economía verde, fue suficiente para descarrillar un tren con muchos otros pasajeros y desde luego un signo nada positivo de cara a los preparativos de la cumbre de Río 2012 en el que la economía verde será uno de los ejes principales.

El intento final de convocar una sesión extraordinaria en el mes de junio se malogró por la inexistencia de quórum durante la sesión final, después de toda una madrugada de negociaciones.

4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS

Los planes y políticas aparecen tratados en gran medida en el epígrafe II de este análisis, al que nos remitimos. Un punto no tratado en el epígrafe II es el desarrollo y las negociaciones que se llevan a cabo en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, también conocido como *Global Environment Facility*, GEF).

En el año 2010, el FMAM aprobó su quinto reaprovisionamiento para el período 2010-2014, por tanto en ese sentido la reunión del 2011 fue mucho más tranquila que la de años anteriores. Quizás una de las iniciativas más importantes sobre mecanismos financieros que ya se ha mencionado con anterioridad es el proceso consultivo sobre opciones financieras para productos químicos y residuos, puesto en marcha por el PNUMA. Habrá que estar pendiente de los resultados de ese proceso y como el mismo puede abrir nuevas perspectivas financieras dentro o fuera del FMAM, puesto que todavía no está claro si dicha iniciativa se circunscribirá o no a este instrumento financiero.

5. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

Dos cuestiones han acabado este año 2011 en la Corte Internacional de Justicia en materia ambiental.

En primer lugar Nicaragua interpuso una demanda en diciembre de 2011 contra Costa Rica por entender que se ha producido una violación de su soberanía y daño a su medio ambiente por el proyecto de carretera llevado a cabo por Costa Rica en una de las orillas del río San Juan de Nicaragua, entre las ciudades de Los Chiles y Delta. Según Nicaragua, esta carretera amenaza con destruir el frágil ecosistema de este río, lo cual incluye las reservas de la biosfera y humedales protegidos adyacentes, los cuales dependen del continuado y limpio fluir del río para su supervivencia. Nicaragua mantiene que las obras realizadas han llevado a una alta sedimentación de materiales en el río y que este proceso se verá incrementado por la alta deforestación llevada a cabo para acometer el proyecto.

Por otro lado, ha acabado en la Corte Internacional de Justicia una petición de Camboya y Tailandia por la que se pide una aclaración interpretativa de la Sentencia

de 15 de junio de 1962 en el caso relativo al Templo de *Preah Vihear*, cuya controversia se había señalado en el apartado 2.3 relativo a Patrimonio Mundial. Parece que ambas partes han buscado la solución pacífica de esta controversia mediante la consulta conjunta a la Corte Internacional de Justicia.

6. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

AXELROD, R. S., S. D. VANDEVEER, D. L. DOWNIE, *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*. Washington, DC: CQ Press, 2011.

HUNTER, D., *International Environmental Law and Policy*. New York, N.Y.: Thomson Reuters/Foundation Press, 2011.

KERBRAT, Y. AND S. MALJEAN-DUBOIS, *The Transformation of International Environmental Law*. Paris: Editions Pedone; Portland OR: Hart Pub., 2011.

MCINERNEY-LANKFORD, S. A., *Human Rights and Climate Change: a Review of the International Legal Dimensions*. Washington, D. C.: World Bank, 2011.

OBERTHÜR, S. AND O. S. STOKE, *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2011.

OLIVEIRA MAZZUOLI, V., *O Novo Direito Internacional do Meio Ambiente*. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

PADDOCK, L. [*et al.*], *Compliance and Enforcement in Environmental Law: Toward More Effective Implementation*. Northampton, MA: Edward Elgar, 2011.

SHELTON, D. L., A. MANATT, *Human Rights and the Environment*. Cheltenham, UK; Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing Limited, 2011.