

PRIMERA PARTE
POLÍTICAS INTERNACIONALES
Y COMPARADAS

I. Compromisos internaciones en materia del medio ambiente: el año de los océanos en un contexto de tensiones geopolíticas

ROSA M. FERNÁNDEZ EGEA¹

SUMARIO: 1. *Valoración general.*–2. *Tratados más significativos por materias.* 2.1 Protección atmosférica y frente al cambio climático. 2.2 Protección de la naturaleza, ecosistemas y biodiversidad. 2.3 Protección del medio ambiente marino. 2.4 Protección frente a contaminación por plásticos, sustancias químicas, residuos peligrosos y mercurio.–3. *Controversias internacionales en materia ambiental: solicitud de opiniones consultivas.*–4. *Doctrina: principales aportaciones.*

RESUMEN

El año 2023 se ha caracterizado por avanzar en las negociaciones internacionales en la protección del medio ambiente, sobre todo en los ámbitos que se refieren a la triple crisis ambiental: cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación. En esta ocasión, sin embargo, ha tenido un mayor protagonismo la protección del medio ambiente marino, con la adopción del Tratado de los océanos, así como las negociaciones en materia de contaminación por plástico y de la gobernanza en gestión de productos químicos y desechos peligrosos.

ABSTRACT

The year 2023 has been characterized by the progress in international negotiations on the protection of the environment, especially in the areas that refers to the triple environmental crisis: climate change, loss of biodiversity and pollution. On this occasion, however, the protection of the marine environment has played a greater role, with the adoption of the Ocean Treaty, as well as the negotiations on plastic pollution and governance in the management of chemicals and hazardous wastes.

PALABRAS CLAVE

Derecho internacional del medio ambiente. Cambio climático. Biodiversidad. Océanos. Contaminación. Gobernanza ambiental.

¹ Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid.
Todos los vínculos han sido consultados por última vez el 1 de abril de 2024.

KEYWORDS

International Environmental Law. Climate change. Biodiversity, Oceans, Pollution, Environmental Governance.

1. VALORACIÓN GENERAL

Nos encontramos sumidos en una triple crisis planetaria: el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación. Aunque en todos los ámbitos se han producido avances, es cierto que la visibilidad del último de los elementos no ha estado al nivel de los otros dos en los últimos años. Mientras que el cambio climático domina prácticamente toda negociación ambiental y la pérdida de biodiversidad tuvo su momento álgido en 2022 con la adopción del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, la contaminación ha quedado relegada a un segundo plano. Muestra de ello es que no existe en este ámbito un grupo institucionalizado que sirva de interfaz entre la ciencia y la política, como sí sucede con el cambio climático y la biodiversidad: el Grupo Intergubernamental de Expertos para el Cambio Climático (IPCC), y la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, respectivamente. La importancia de contar con un grupo de este tipo es proporcionar un asesoramiento científico necesario y pertinente para la formulación de políticas nacionales que, además, sirven de acicate para impulsar las negociaciones internacionales. Por este motivo, en 2022 la Asamblea de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA) decidió crear un órgano que se ocupe de manera integral de la gestión racional de los productos químicos y los residuos, así como de la prevención de la contaminación. Durante el 2023 se ha avanzado en perfilar los detalles y elementos de este grupo que aún queda por establecer.

Pero sin duda, el año 2023 ha sido el año de los océanos. La adopción del Acuerdo relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (más conocido por sus siglas en inglés, BBNJ o Acuerdo de los Océanos) en junio de 2023 ha sido la gran noticia de este año, y ello por varias razones.

En primer lugar porque ha sido la culminación de un largo proceso que se inició veinte años atrás con la creación del Grupo de Trabajo de composición abierta para la negociación de un acuerdo jurídicamente vinculante, y después de seis años de negociación en el seno de la Conferencia Intergubernamental para acordar un texto

que luego pudiera ser ratificado por los Estados. En segundo lugar, porque regula un ámbito que es vital para sostener la supervivencia de todos los seres vivos del planeta. Con este nuevo instrumento se ha puesto en valor la importancia de los océanos, que constituyen más del 90% del espacio habitable del planeta, con unas 250.000 especies conocidas. Dos terceras partes del espacio oceánico se corresponden con zonas más allá de la jurisdicción del Estado, que recogen, a su vez, el 90% de la biomasa del océano, constituyendo el ecosistema más diverso del mundo.

Si bien, existía ya cierta regulación de las aguas oceánicas en la CONVEMAR, en este texto se establecía el principio de libertad en el alta mar. Con el tiempo se ha visto que la falta de regulación sostenible de estos espacios, los hacen más vulnerables a las creciente amenazas como el cambio climático, la contaminación (incluida la de plásticos), la sobrepesca, la destrucción del hábitat, la acidificación de los océanos o el ruido marino. Este nuevo tratado tiene como objetivo final revertir estas tendencias negativas y garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los ecosistemas oceánicos.

2. **TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS**

2.1 **PROTECCIÓN ATMOSFÉRICA Y FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO**

2.1.1 **Convención de Viena para la protección de la capa de ozono (1985) y Protocolo de Montreal (1987)**

La Convención de Viena para la protección de la capa de ozono se adoptó en marzo de 1985 (en vigor desde 1988) y apela a la cooperación en la supervisión, investigación e intercambio de información, pero no impone ninguna obligación sobre la reducción de las sustancias que destruyen el ozono. El Protocolo de Montreal se adoptó en 1987 (en vigor desde 1989) e introduce medidas de control sobre el uso de sustancias que destruyen la capa de ozono con el fin de eliminarlos.

Del 22 al 27 de octubre de 2023 tuvo lugar la 35.^a Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal, en Nairobi (Kenia)². Entre las decisiones adoptadas, la más importante fue la reposición para el trienio 2024-2026 del Fondo Multilateral para la aplicación del

² *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 30.10.2023 (<https://enb.iisd.org/montreal-protocol-meeting-parties-ozone-mop35>).

Protocolo, que ascendió a 1.000 millones de dólares, que ha sido la mayor reposición de la historia. Este capital ayudará a los países en desarrollo a cumplir con las prescripciones de la Convención y del Protocolo, pero sobre todo tras la enmienda de Kigali, introducida en 2016, pero que deberá aplicarse a partir de 2024.

A través de la enmienda de Kigali se decidió la eliminación paulatina de las sustancias generadoras de calentamiento global, pero que hasta la fecha habían sido utilizadas como sustitutas de las sustancias que afectaban a la capa de ozono. Se trata de una muestra más de las sinergias que existen entre los diferentes problemas ambientales y la importancia de que exista una coordinación entre los diferentes acuerdos multilaterales de medio ambiente. Además, dado que el Protocolo de Montreal ha demostrado ser el instrumento internacional más eficaz para resolver un problema ambiental, dicha eficacia bien puede ponerse al servicio de la lucha contra el cambio climático, la contaminación y la pérdida de la biodiversidad.

También se adoptaron una serie de decisiones ya propuestas en el seno del Grupo de Trabajo de Composición Abierta del Protocolo de Montreal, que se reunió del 2 al 7 de julio de 2023³. Las decisiones versaban sobre la dificultad que siguen teniendo algunos Estados para eliminar ciertas sustancias tras la pandemia de COVID-19 o sobre la importación y exportación de equipos de refrigeración prohibidos, para hacer frente a la cuestión del dumping de larga data, entre otras.

Sin embargo, respecto de algunas sustancias, como el metilbromuro o sobre la hoja de ruta para combatir el comercio ilegal de sustancias controladas no hubo acuerdo y se trasladaron estas decisiones a las próximas reuniones del Grupo de Trabajo de Composición Abierta (GTCA) del Protocolo de Montreal.

2.1.2 **Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático (1992), Protocolo de Kioto (1997) y Acuerdo de París (2016)**

La Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático de 1992 (CMNUCC), en vigor desde 1994) tiene por finalidad estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático y que sea asumible por el medio ambiente y los seres humanos. Con dicho

³ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 10.07.2023 (<https://enb.iisd.org/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer-oewg45>)

fin, se adoptó, en primer lugar, el Protocolo de Kioto de 1997 (en vigor desde 2005), que se ha sustituido por el reciente Acuerdo de París de 2016 (en vigor desde ese mismo año).

Del 25 al 28 de julio de 2023 tuvo lugar el 59.^a período de sesiones del IPCC, en la oficina de Naciones Unidas en Nairobi (Kenia)⁴. Una vez completado el sexto informe, en esta ocasión se trataba de elegir una nueva lista de integrantes para liderar la labor del IPCC en el séptimo ciclo de evaluación. Cada siete años se elige un nuevo Presidente, Copresidentes y Vicepresidentes de los Grupos de Trabajo y de la Mesa del Grupo de Trabajo para guiar su labor. Se eligió a Jim Skea como Presidente del IPCC.

Del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2023 tuvo lugar la 28.^a reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP28), en Dubái (Emiratos Árabes)⁵. También se celebraron la 5.^a reunión de la Conferencia de las Partes que actúan como reunión de las Partes en el Acuerdo de París (CMA-5), la 18.^a reunión de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CP/RP-18).

La COP 28 tuvo un comienzo fuerte, adoptándose en el plenario de apertura una decisión mediante la cual se creó el fondo de pérdidas y daños (*loss and damage*), que había sido una reivindicación tradicional de los países en vías de desarrollo. Además, algunos Estados parte anunciaron sus contribuciones financieras al fondo, ascendiendo a un total de 700 millones de dólares.

Esta COP tenía una trascendencia importante por cuanto tenía lugar el Primer Balance mundial en aplicación del Acuerdo de París. En esta decisión se reconocía la necesidad de que en las próximas contribuciones determinadas a nivel nacional, los Estados han de fijar objetivos de reducción de GEI más ambiciosos, profundos y rápidos, con objeto de lograr el objetivo de temperatura de 1,5 °C y alcanzar la neutralidad de emisiones (cero neto) para el 2050.

En concreto, se instó a los Estados a que intensificaran sus esfuerzos en acelerar las tecnologías de emisiones cero y de bajas emisiones de carbono, incluidas, entre otras, las energías renovables (triplicando la capacidad de energía renovable a nivel mundial), la energía nuclear, las tecnologías de reducción y eliminación (por ejemplo, el almacenamiento de carbono), en particular en sectores difíciles de reducir, y la producción de hidrógeno con bajas emisiones de carbono. También se decidió duplicar la tasa media

⁴ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 31.7.2023 (<https://enb.iisd.org/59th-session-intergovernmental-panel-climate-change-ipcc-59>).

⁵ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 18.12.2023 (<https://enb.iisd.org/united-arab-emirates-climate-change-conference-cop28>).

anual mundial de mejoras de la eficiencia energética para 2030 y acelerar la reducción de las emisiones del transporte por carretera y el despliegue de vehículos de cero y bajas emisiones.

En lo relativo a los recursos fósiles, se decidió acelerar los esfuerzos para la reducción gradual de la energía del carbón y de los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles, garantizando una transición energética de manera justa, ordenada y equitativa. Se criticó que no se fuera más contundente con la eliminación de los combustibles fósiles, aunque también se sostuvo que esta decisión ha significado el principio del fin de los combustibles fósiles.

Pero el Acuerdo de París no sólo es relativo a la mitigación del cambio climático (reducción de GEI), sino que también exige que los Estados adopten compromisos en materia de adaptación y financiación a tener en cuenta en el Balance Mundial. Así, se acordó un marco de aplicación del Objetivo Mundial de Adaptación, y un programa de programa de trabajo sobre vías de transición justa y cuestiones relacionadas con el artículo 2.1 c) del Acuerdo de París, sobre la alineación de los flujos financieros con un desarrollo resiliente al clima con bajas emisiones de GEI.

En definitiva, la COP28 ha supuesto un gran avance en pérdidas y daños, pero sólo tímidos avances en materia de mitigación, adaptación y obligaciones financieras.

En el año 2023 también se han sucedido un par de reuniones en el marco del Grupo Intergubernamental para el Cambio Climático (más conocido por sus siglas en inglés, IPCC) que merece la pena destacar. El IPCC fue establecido en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). De composición intergubernamental y científica, tiene la importante labor de presentar el estado del conocimiento científico sobre el cambio climático, sobre el cual basar las medidas y políticas que deben adoptarse. Su contribución a las negociaciones internacionales han sido clave. Ya han sido un total de seis informes de evaluación los realizados (1990, 1995, 2001, 2007, 2014 y 2023).

Del 13 al 19 de marzo de 2013 tuvo lugar el 58.º periodo de sesiones del IPCC en el que se adoptó el Resumen para Responsables Políticos de la síntesis del Sexto Informe de Evaluación, que supone ya la conclusión del sexto informe, en el que se expone los datos y las evidencias científicas sobre cambio climático, dirigidas a los responsables de formular políticas para hacer frente a esta

crisis⁶. Se trata, por tanto, de trazar un nexo entre la ciencia y la política.

El llamamiento de este sexto informe era claro: ha llegado el momento de adoptar medidas contundentes frente al cambio climático, que ya es una realidad en muchas partes del mundo. Se ha considerado como la evaluación más sólida y completa hasta la fecha, lo que es de especial importancia dado que en 2023 tuvo lugar el primer Balance Mundial, en aplicación del Acuerdo de París. No obstante, la sensación que se tuvo en la tradicional Conferencia de Bonn⁷, desarrollada del 5 al 15 de junio de 2023, es que no se había tomado demasiado en serio en el seno de los trabajos preparativos para la COP 28. Los futuros informes serán relevantes también para los subsiguientes balances mundiales, que deberán realizarse cada cinco años en aplicación del Acuerdo de París (los siguientes serán en 2028 y 2033, coincidiendo ya con el séptimo informe de evaluación).

2.2. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA, ECOSISTEMAS Y BIODIVERSIDAD

2.2.1 **Convenio sobre la diversidad biológica (1992), Protocolo de Cartagena sobre seguridad biotecnológica (2000) y protocolo de Nagoya (2010)**

La Convención sobre la diversidad biológica (CDB) de 1992 (en vigor desde 1993)⁸, fue negociada bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas por el Medio Ambiente (PNUMA), con objeto de conservar la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. En aplicación de CDB se encuentran el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología de 2000 (en vigor desde 2003)⁹, que proporciona un marco normativo internacional *de minimis* que regula el movimiento transfronterizo, el tránsito y uso de todos los organismos vivos modificados a fin de proteger la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica; y el Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y la participación

⁶ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 22.3.2023 (<https://enb.iisd.org/58th-session-intergovernmental-panel-climate-change-ipcc-58>).

⁷ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 19.6.2023 (<https://enb.iisd.org/bonn-climate-change-conference-sbi58-sbsta58>).

⁸ <https://www.cbd.int/>

⁹ <https://bch.cbd.int/protocol/>

justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización de 2010 (en vigor desde 2014)¹⁰, que pretende crear un régimen internacional que reparta de forma justa y equitativa los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales y que haga frente a la biopiratería y preserve la diversidad biológica.

Del 15 al 20 de octubre de 2023 tuvo lugar, en Nairobi (Kenia), la 25.ª reunión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (OSACTT-25) y de la continuación de la segunda parte de la 15.ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP 15-2)¹¹. La reunión tenía como objetivo proporcionar asesoramiento experto sobre los aspectos científicos, técnicos y tecnológicos de la aplicación del Marco Mundial para la Diversidad Biológica. El Marco Mundial de la Biodiversidad de Kuming-Montreal se adoptó el año pasado, que es la brújula mundial que sirve de guía para la conservación de la diversidad biológica, con cuatro objetivos a largo plazo para 2050 y un conjunto de metas para su consecución en 2030¹².

Por lo que respecta a la OSACTT-25, Las discusiones tomaron como punto de partida las conclusiones presentadas en los dos foros científico-políticos en el campo de la diversidad biológica y del cambio climático. Se trata de la evaluación de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) y el Sexto Informe de Evaluación del IPCC. Ello porque es importante elaborar estrategias sinérgicas para abordar simultáneamente dos factores principales de la pérdida de diversidad biológica, a saber, el cambio climático y las especies exóticas invasoras.

El OSACTT 25 acabó adoptando un total de ocho resoluciones, en relación con, entre otras cuestiones, los enfoques para identificar las necesidades científicas y técnicas para apoyar la implementación del Marco Global para la Diversidad Biológica, la gestión sostenible de la vida silvestre; o las aportaciones científicas, técnicas y tecnológicas que deberían servir de base para el examen mundial de los progresos colectivos en la aplicación del Marco de Estabilidad y Resiliencia.

¹⁰ <https://www.cbd.int/abs>

¹¹ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 23.10.2023 (<https://enb.iisd.org/cbd-subsiary-body-scientific-technical-technological-advice-sbstta25-resumed-cop15-2>).

¹² Se adoptó en la COP 15 de la Convención de Diversidad Biológica, celebrada en diciembre de 2022 y disponible en: <https://www.cbd.int/doc/c/2c37/244c/133052cdb1ff4d5556ffac94/cop-15-l-25-es.pdf>.

La segunda parte de la COP 15 del CDB se convocó simultáneamente con la décima reunión de la Conferencia de las Parte en calidad de Reunión de las Partes (MOP) del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (CP-MOP-10) y la cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización (NP-MOP-4).

La COP 15 del CDB, iniciada en Kunming (China) en octubre de 2021, se extendió casi por dos años debido a la pandemia a las tensiones geopolíticas en Europa. Aunque el Marco Mundial fue adoptado en diciembre de 2022, todavía quedaban por acometer la elección de los nuevos miembros de la Mesa y de los presidentes de los órganos subsidiarios. Mientras que no hubo problema para elegir por asentimiento a la mayoría de los candidatos de la mayor parte de las regiones, para los de la región de Europa Central y Oriental fue necesario iniciar el procedimiento de votación por falta de consenso, debido a la crisis por la Guerra en Ucrania.

2.2.2 Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001) y Comisión de los Recursos Genéticos para la alimentación y la agricultura

Cada vez son más los informes que alertan sobre una creciente pérdida de la biodiversidad debido a prácticas agrícolas intensivas y de monocultivos, pesticidas y fertilizantes. La pérdida de biodiversidad genética aumenta la vulnerabilidad al cambio climático, las plagas y enfermedades de las plantas. Los impactos sobre la salud y la productividad del suelo no son nada desdeñables. Al descansar la agricultura sobre la biodiversidad, su pérdida preocupa y su conservación se incluye en todas las agendas ambientales.

En 2001 se adoptó el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés: ITPGRFA), en vigor desde 2004, que vela por la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura¹³. Pero también dispone la distribución justa y equitativa de los beneficios por su uso.

Junto al ITPGRFA se encuentra la Comisión de los Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura (CRGAA) de la de la organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Se trata de un órgano intergubernamental que se ocupa

¹³ <https://www.fao.org/plant-treaty/overview/es/>.

de todos los tipos de biodiversidad para la agricultura y producción de alimentos. Se reúne periódicamente para abordar las políticas sobre los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y para evaluar los progresos realizados en la aplicación de sus planes de acción mundiales para las plantas, los animales y los recursos genéticos acuáticos. El 15 de julio de 2023 se cumplieron 40 años desde su creación.

Del 17 al 21 de julio de 2023 tuvo lugar, en Roma (Italia), el 19.º periodo de sesiones de la CRGAA¹⁴. En esta ocasión se trató con especial protagonismo el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, adoptado 7 meses antes, y su implementación en el Marco de Acción sobre Diversidad Biológica para la Alimentación y la Agricultura de la Comisión.

También se está intensificando el trabajo en el campo de los recursos genéticos de microorganismos e invertebrados, incluidos los agentes de control biológico y de polinizadores. Por otro lado, se comenzaron los preparativos para iniciar el tercer informe sobre el estado de los recursos zoogenéticos, y para concluir el segundo informe sobre el estado de los recursos genéticos forestales, y el tercer informe sobre el estado sobre recursos fitogenéticos.

2.2.3 Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) de 1973

La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre (CITES) es un tratado multilateral adoptado bajo los auspicios del PNUMA en 1973 (en vigor desde 1975)¹⁵. Su objetivo es asegurar que el comercio internacional de animales y plantas salvajes no ponga en peligro su supervivencia. En 2023 se conmemoró el 50.º aniversario desde la adopción de la CITES en 1973. Desde entonces se han sucedido algunos logros importantes en su objetivo de garantizar el comercio legal y sostenible de flora y fauna silvestre y contribuir a recuperar especies al borde de la extinción, como el marjor (un tipo de cabra) o la vicuña (un tipo de lama). Actualmente cuenta con 184 partes y abarca el comercio de más de 40.900 especies de plantas y animales.

Del 6 al 10 de noviembre de 2023 tuvo lugar la 77.ª reunión del Comité Permanente de la CITES (SC77), en Ginebra (Suiza), reuniendo a más de 700 participantes¹⁶. Con una agenda compacta

¹⁴ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 24.7.2023 (<https://enb.iisd.org/un-fao-commission-genetic-resources-food-agriculture-19>).

¹⁵ <https://cites.org/esp/disc/text.php>.

¹⁶ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 14.11.2023 (<https://enb.iisd.org/cites-standing-committee-77>).

con 77 temas y casi 3.000 páginas de documentación, no pudieron cubrirse todos los temas y se aplazaron algunos para la 78.^a reunión.

Entre los temas que se abordaron figuran los casos de incumplimiento del artículo XIII (falta de control del comercio internacional de especies en peligro de extinción); el seguimiento de incautaciones de grandes felinos, o la caza furtiva de elefantes, y el acopio de madera. Se puso especial énfasis en la necesidad de cooperar entre los Estados, pues, aunque cada parte es responsable de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la CITES en su territorio, el tráfico ilícito de especies en peligro de extinción no se acabará si no existe una coordinación entre los países de origen, tránsito y destino. Así, los países de origen han de luchar contra la caza furtiva, los países en tránsito controlar en aduana y los de destino ocuparse por reducir la demanda.

La conexión entre la CITES y la Convención de Especies Migratoria se hizo evidente al tratarse la situación de los jaguares, buitres, el marfil de los elefantes o los grandes simios. También se hicieron consideraciones sobre la posible interacción entre CITES y el nuevo acuerdo sobre la diversidad biológica marina en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (BBNJ) en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR).

La Conferencia de las Partes de la CITES se realiza cada 3 años, previéndose la siguiente para 2025. En este sentido, se estuvo discutiendo si no sería mejor tener reuniones cada dos años para poder abordar una agenda cada vez más creciente y afrontar los casos urgentes de conservación de algunas especies. No obstante, a la vista de que ningún país se prestó voluntario para ejercer de sede para la siguiente COP, parece algo difícil. De no existir ninguna candidatura, la COP 20 tendrá lugar en Suiza, al ser este el país depositario del acuerdo.

2.2.4 **Convenio Internacional sobre madera tropical (2006)**

El actual Convenio Internacional sobre madera tropical (ITTA, por sus siglas en inglés) de 2006 (en vigor desde 2011, reemplazando al anterior de 1983)¹⁷, ofrece un marco para la cooperación y la consulta entre los países que producen y consumen madera tropical y rige la actividad de la labor de la Organización Mundial sobre madera tropical (ITTO)¹⁸.

¹⁷ https://www.itto.int/es/council_committees/itta/

¹⁸ <https://www.itto.int/es/>.

Del 13 al 17 de noviembre de 2013 tuvo lugar el 59.º periodo de sesiones del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales, que es el órgano rector de la ITTO, en Pattaya (Tailandia).

Entre otras cuestiones se debatió sobre el nuevo Reglamento de la Unión Europea por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, que entró en vigor a principios de este año. Se expresaron críticas por parte de los pequeños productores y otros actores de la industria madera en cuanto a la posibilidad de cumplir con los requisitos de geolocalización y trazabilidad. Desde la UE se prometieron condiciones más ventajosas en la cadena de suministro y en precio por los productos de pequeños agricultores, mujeres y comunidades locales.

Se adoptaron formalmente 5 decisiones, algunas de carácter financiero como la aprobación de un presupuesto de 7,1 millones de dólares, de los proyectos de posible financiación condicionada para los miembros en mora, y un plan de incentivo de pago de los atrasos por parte de los miembros productores.

No obstante, en los últimos años se está notando un cierto desinterés por parte de los miembros en la ITTA que encuentran financiación en otros foros, como el de cambio climático y de biodiversidad. Esta falta de interés se manifestó en el hecho de que, en un principio no hubo quorum suficiente de países productores (sólo 13 de 19 de miembros y con 551 votos de los 667 necesarios) para la adopción de decisiones. Y los países consumidores lograron el quorum, pero a base de delegación de voto de miembros ausentes. También se produjeron algunas bajas en puestos de presidencia.

Finalmente, se adoptaron algunos memorándums de entendimiento, como el suscrito entre la ITTO y el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, lo que supone un avance en la cooperación entre esta organización y otros acuerdos multilaterales de medio ambiente.

2.2.5 Foro de Naciones Unidas para los Bosques (2000) y Comité Forestal de la FAO

La importancia de los bosques es incontestable, además de ser el hábitat del 80% de las especies mundiales, también son vitales para mitigar el cambio climático, limpiar el aire, proteger las cuencas hidrográficas, combatir la erosión del suelo y proteger la biodiversidad y los ecosistemas. Proteger los bosques, incidir en su restauración, conservación y gestión sostenible, implica, por tanto, una de las formas más eficaces de conseguir el cumplimiento de buena parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la

meta para el 2030 de biodiversidad. Por otra parte, el sector forestal también es fuente de empleo, combustible e ingresos.

El Foro de Naciones Unidas para los Bosques es un foro intergubernamental creado en 2000 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), con la finalidad de promover la gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques. En los años pares el Foro se reúne para tratar temas de diálogo político, desarrollo y toma de decisiones, mientras que en los años impares se habla de implementación y asesoramiento técnico.

Del 8 al 12 de mayo de 2023 se celebró el 18.^a periodo de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos)¹⁹. A ella acudieron unas 400 personas que participaron en los debates técnicos de aplicación del Plan Estratégico de las Naciones Unidas sobre Bosques 2017-2030, dejando el diálogo de políticas y la adopción de decisiones para el 19.^a periodo de sesiones.

Pero también se examinaron los preparativos para el examen de la eficacia del Acuerdo que se realizará en 2024, para la evaluación de los recursos forestales mundiales de la FAO para 2025 y se recibieron informes sobre las operaciones y recurso de la Red Mundial de Facilitación de la Financiación Forestal, sobre estrategias de comunicación y divulgación, o sobre indicadores de los bosques, entre otras.

No obstante, es de lamentar que en materia de bosques no contamos aún con un instrumento vinculante, a pesar de haberse intentado negociar en la primera década del año 2000, sin éxito.

2.3. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO

El océano está en peligro a medida que los ecosistemas marinos y todas las especies vivas enfrentan desafíos cada vez mayores relacionados con la sobrepesca, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación y la acidificación, por nombrar algunos.

Sin embargo, hasta la fecha no contamos con un tratado universal sobre la protección marina. La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) de 1982 (en vigor desde 1994) contempla en parte de su articulado (en especial en la Parte XII, arts. 192-237) las obligaciones de conservar y preservar el medio marino. Para ello deberán adoptar las medidas necesarias,

¹⁹ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 15.5.2023 <https://enb.iisd.org/un-forum-forests-unff18>).

de manera individual o en cooperación con otros, para prevenir, reducir y controlar la contaminación de este medio. Además, este tratado internacional establece una regulación específica para uno de los espacios marinos que goza de una mayor protección por el hecho de ser considerado patrimonio común de la humanidad, la Zona Internacional de Fondos Marinos.

La CONVEMAR también exige que los países velen, controlen y castiguen a los buques hayan vulnerado la normativa ambiental, cuando enarbolen su pabellón o se encuentren en aguas bajo su jurisdicción. Como principal manifestación de esta necesidad de cooperación se adoptó el Acuerdo de las Naciones Unidas para la conservación y gestión de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios de 1995, así como para proteger el medio marino.

A continuación se verán las novedades en cada uno de estos ámbitos: la Zona, las especies migratorias y el nuevo tratado sobre los océanos.

2.3.1 Acuerdo de Naciones Unidas para la conservación y gestión de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias de 1995 de la CONVEMAR

El Acuerdo de las Naciones Unidas para la conservación y gestión de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios (UNFSA, por sus siglas en inglés) de 1995 (en vigor desde 2001), cuenta actualmente con 92 partes. Este acuerdo actúa en las siguiente cuatro áreas de ordenación pesquera: i) conservación y ordenación de las poblaciones; ii) mecanismos de cooperación internacional a través de las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP); iii) seguimiento, control y vigilancia, y cumplimiento y ejecución; y iv) la participación efectiva de los Estados en desarrollo y de los Estados que no son Partes. Y abarca, a su vez, a cuatro categorías de poblaciones de peces y especies asociadas: i) las poblaciones de peces altamente migratorias (atún, especies afines y tiburones); ii) las poblaciones de peces transzonales (especies que se encuentran tanto dentro de una zona económica exclusiva como en un área más allá y adyacente a la zona, como el jurel, el granadero y el calamar); iii) poblaciones de alta mar (como las especies de aguas profundas); y las especies asociadas y dependientes capturadas y/o afectadas por estas pesquerías (como las aves marinas o las tortugas).

Del 22 al 26 de mayo de 2023 se reanudó la Conferencia de examen del UNSFA, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York

(Estados Unidos)²⁰. En cada conferencia se realiza un balance de los progresos realizados y se exploran nuevas formas para fortalecer la ordenación eficaz de los océanos. Las últimas conferencias tuvieron lugar en 2006, 2010 y 2016.

Según la información aportada por la FAO, la situación general de las poblaciones de peces altamente migratorios y peces transzonales no ha experimentado una mejora desde 2016. Sin embargo, se puso de manifiesto que con una ordenación planificada y basada en la ciencia, podría alcanzarse una gestión sostenible para buena parte de las poblaciones de peces sometidas a sobrepesca. Entre otras razones porque se ha avanzado en la gobernanza de los océanos. De esta gestión se ocupan normalmente las organizaciones regionales de ordenación de pesca (OROP) y los acuerdos regionales similares. Pero también por las nuevas iniciativas como el acuerdo en el marco de la Organización Mundial del Comercio sobre subsidios perjudiciales para la pesca, el nuevo Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal y el recentísimo tratado sobre la biodiversidad más allá de la jurisdicción nacional (conocido como Acuerdo BBNJ, por sus siglas en inglés). El Acuerdo UNFSA tiene que ponerse en sintonía con las políticas de esta nueva normativa internacional. Entre otras cuestiones, sería necesario incluir en la ordenación pesquera los enfoques de precaución y las consideraciones sobre el cambio climático. Pero también tener en cuenta el objetivo del Convenio sobre la Diversidad Biológica de proteger el 30% del océano a través de áreas marinas protegidas para el 2030 (objetivo 30x30). No obstante, todas estas consideraciones no fueron introducidas en las recomendaciones finales al no lograrse consenso. Aún queda mucho trabajo de sensibilización por hacer, por lo visto.

2.3.2 Acuerdo relativo a la aplicación de la parte XI (la zona de fondos marinos) de la CONVEMAR de 1994

La CONVEMAR, establece los derechos y obligaciones de los Estados en relación con el uso del océano, sus recursos y la protección del medio marino y costero, y cuenta con una regulación especial para un espacio marino que comprende los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, en espacios más allá de la jurisdicción nacional: la Zona.

En virtud de la CONVEMAR, la Zona y sus recursos son patrimonio común de la humanidad. Esto significa que ningún Estado puede reclamar o ejercer soberanía o derechos soberanos sobre

²⁰ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 30.5.2023 (<https://enb.iisd.org/2023-resumed-review-conference-un-fish-stocks-agreement-unfsa>).

ninguna parte de la Zona o sus recursos. Ello no quiere decir que no se pueda realizar ningún tipo de actividad en la Zona, se podrán llevar a cabo actividades en beneficio de la Humanidad, a utilizar sus recursos podrán utilizarse con fines pacíficos sin discriminación al tiempo que establece que los beneficios económicos derivados de las actividades deberán compartirse de forma equitativa, sobre la base no discriminatoria.

La regulación específica se encuentra recogidas en el Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI (la Zona) de la CONVEMAR de 1994 (Acuerdo de Aplicación de 1994). Para organizar, reglamentar y controlar las actividades relacionadas con los recursos minerales en la Zona (los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional), y que se haga para evitar efectos nocivos de las actividades y que se realicen en beneficio de la humanidad, se ha creado una Autoridad Internacional de la Zona (ISA, por sus siglas en inglés).

En los últimos años, el interés por la exploración y explotación comercial de los recursos minerales de las profundidades marinas se ha incrementado debido a las posibles reservas de níquel, manganeso, cobalto o cobre, muy valiosos para la transición energética al necesitarse para el desarrollo de energías renovables.

Algunos países consideran que han de desarrollarse los reglamentos, normas y procedimientos para avanzar en la explotación comercial de estos recursos cuanto antes. Uno de ellos es Nauru que transmitió a la ISA su intención de solicitar la aprobación de un plan de trabajo para la exploración de la Zona en 2021. En virtud de la normativa de la Zona, en dos años tras la solicitud, el Consejo de la ISA debiera adoptar los reglamentos y procedimientos pertinentes, lo que se cumplió el 9 de julio de 2023.

Sin embargo, otros países se oponen a la explotación comercial de los recursos de la Zona advierten sobre la necesidad de proteger los océanos, ya castigados por la contaminación, la pérdida de la biodiversidad y el cambio climático. Consideran que, antes de autorizar las actividades extractivas, se deberían estudiarse los ecosistemas de estas aguas tan profundas y tan poco conocidas. Ello para comprobar si las actuaciones de perforación, dragado y excavación pudieran tener repercusiones nocivas para la flora y fauna marinas y si los supuestos beneficios para la humanidad son suficientes para continuar con dichas actividades. Estos países detractores han pedido una moratoria sobre la minería en aguas profundas y que se pause su regulación de manera preventiva hasta que se tenga más información.

Estas cuestiones fueron las que ocuparon la mayor parte de las discusiones en el seno de las tres reuniones del 28.º periodo de sesiones anuales del Consejo de la ISA, que tuvieron lugar durante el 2023, todas ellas en Kingston (Jamaica). La primera se celebró del 16 al 31 de marzo²¹, pero los avances fueron tímidos y la discrepancia fue mayor.

La segunda reunión se celebró del 10 al 28 de julio de 2023²², y en ella no se logró aprobar una reglamentación para comenzar las extracciones minerales, a pesar de haber expirado el plazo de la solicitud de Nauru, y ello porque siguen existiendo obstáculos para desarrollar un conjunto sólido y completo de procedimientos para la minería en aguas profundas que garanticen la protección efectiva del medio marino y pongan en práctica el principio del patrimonio común de la humanidad. Además, tampoco se pudo acordar el plan estratégico de la ISA, que se pospuso dos años, prorrogándose el plan estratégico de 2019-2023 hasta 2025.

En la tercera reunión, acaecida del 30 de octubre al 8 de noviembre²³, se prosiguió con la negociación pautada según la hoja de ruta adoptada en la segunda reunión para la adopción de los reglamentos de explotación. Se crearon cuatro grupos de trabajo para ello (Grupo de Trabajo oficioso sobre la protección y preservación del medio marino; Grupo de Trabajo Informal sobre Inspección, Cumplimiento y Aplicación Jurídica; Grupo de Trabajo de composición abierta sobre las condiciones financieras de un contrato; Grupo de Trabajo Informal sobre Asuntos Institucionales). También se tomó nota de los avances de las negociaciones en el marco de los grupos de trabajo ya existentes en su labor de revisión de los reglamentos para tener en cuenta los impactos directos que pueden tenerse en el medio ambiente. En particular, es necesario poner estos reglamentos en concordancia con el reciente Acuerdo BBNJ y con los objetivos del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, en particular, la meta «30x30» de designar un 30% de la superficie terrestre y oceánica como áreas protegidas para 2023.

²¹ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 4.4.2023 (<https://enb.iisd.org/international-seabed-authority-isa-council-28>).

²² *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 31.7.2023 (<https://enb.iisd.org/international-seabed-authority-isa-council-28-2>).

²³ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 11.11.2023 (<https://enb.iisd.org/international-seabed-authority-isa-council-28-3>).

2.3.3 Acuerdo relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (acuerdo de los océanos o acuerdo BBNJ)

Sin duda, el acontecimiento más importante acaecido durante el 2023 fue la adopción de Acuerdo relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (más conocido por sus siglas en inglés, BBNJ o Acuerdo de los Océanos).

Del 20 de febrero al 4 de marzo de 2023 tuvo lugar, en la sede de Naciones Unidas de Nueva York, la continuación de la quinta sesión de la Conferencia Intergubernamental sobre un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la CONVENCIÓN relativa a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional²⁴. En ella se abordaron las cuestiones que habían quedado pendientes tras la conclusión de la 5.ª sesión en agosto de 2022, sin haber llegado a un acuerdo. Todavía quedaba por llegar a un acuerdo sobre la participación en los beneficios, la adopción de decisiones, las funciones de su aparato orgánico y su relación con otros órganos, entre otras cuestiones. En esta ocasión tampoco se pudieron cerrar flecos importantes del acuerdo, necesitándose una tercera reunión, que tuvo lugar el 19 y 20 de junio de 2023.

Entre los elementos más conflictivos se encontraba la formulación de las disposiciones de acceso y reparto de beneficios vinculados a la explotación de los recursos genéticos. Finalmente se acordó que los beneficios se compartirían de manera justa y equitativa para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad biológica de estas zonas. También fue motivo de enfrentamiento durante todas las negociaciones la pugna por la consideración de dos principios antagónicos: el principio de libertad y el de patrimonio común de la humanidad. Finalmente se introdujeron los dos en el artículo 5 como solución de consenso, pero veremos cómo será su aplicación, aparentemente incompatible.

Finalmente, el Acuerdo se aprobó por consenso el 20 de junio de 2023, pero se incluyó una nota al pie en el Informe de la Conferencia, indicando que Rusia se distanciaba del consenso. Además fue necesario convocar una nueva continuación de la sesión 5.ª de la Conferencia Intergubernamental (5.3 CIG) para pulir el texto y hacer las modificaciones técnicas necesarias para darle uniformi-

²⁴ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 7.3.2023 (<https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc5-resumed>).

dad y coherencia a la redacción del texto en los seis idiomas oficiales de Naciones Unidas.

Con este acuerdo se viene a completar un vacío jurídico existente y no cubierto por la CONVEMAR y sus acuerdos de aplicación (Acuerdo de Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1995 relativo a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios o UNFSA y el Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1994 o Acuerdo sobre la Zona de fondos marinos), que es la regulación de las zonas más allá de la jurisdicción nacional.

Así, se trataba de cubrir ámbitos como la explotación de los recursos genéticos marinos y la participación en los beneficios, el establecimiento de zonas marinas protegidas para garantizar una conservación eficaz; la realización de evaluaciones de impacto ambiental para las actividades planificadas en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional o para las actividades dentro de ella que puedan tener efectos negativos en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional; y prever la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina necesarias. También es necesario abordar cuestiones intersectoriales, incluidos los principios y enfoques del nuevo instrumento, consideraciones financieras y técnicas, arreglos institucionales y las medidas de solución de diferencias.

El acuerdo se abrió a la firma el 20 de septiembre de 2023²⁵. Esperemos que su ratificación sea casi universal.

2.4 PROTECCIÓN FRENTE A CONTAMINACIÓN POR PLÁSTICOS, SUSTANCIAS QUÍMICAS, RESIDUOS PELIGROSOS Y MERCURIO

La contaminación causa una de cada seis muertes en todo el mundo. Aun así, cada año se comercializan unos 2000 nuevos productos químicos y el volumen de residuos crece a un ritmo que, de no hacerse nada, se incrementará en un 70% para el año 2050. Cada vez es más urgente abordar la producción, uso y gestión de los productos químicos y desechos peligrosos. Las evidencias de los peligros que entrañan para el medio ambiente y los seres vivos son más contundentes, así como el efecto amplificador de estos efectos debido al cambio climático. De ahí que sea muy importante

²⁵ <https://www.un.org/bbnjagreement/en>

que los convenios existentes, que abordan estas temáticas (los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam), sigan con su labor y sus mecanismos sean eficaces.

No obstante en este ámbito queda todavía mucho por hacer. El año pasado se inició el proceso de elaborar un acuerdo para eliminar los plásticos, que todavía necesita más tiempo de negociación, como veremos. Por otra parte, el ámbito de las sustancias tóxicas, químicos y residuos peligrosos se carece de un órgano que trabaje por tender puentes entre los científicos y los responsables de la formulación de políticas la ciencia y las políticas y negociaciones internacionales, como sí existen en los ámbitos del cambio climático y la biodiversidad. Esta es una cuestión en la que también se está trabajando a nivel internacional. Y, por último, el 2020 expiró el Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional y era necesario sustituirlo por un nuevo marco.

2.4.1 **Sustancias químicas y residuos peligrosos (Convenio de Estocolmo o Convenio POP de 2001, Convenio de Rotterdam de 1998 y Convenio de Basilea de 1989)**

Desde hace ya unos años que se realizan las reuniones de las conferencias de las partes en estas tres convenciones de forma conjunta y en paralelo, no sólo para reducir gastos, sino también para asegurar una estrecha relación y hacer más eficaz la lucha contra los efectos perniciosos que los productos químicos y los desechos peligrosos tienen sobre el medio ambiente y la salud humana. Del 1 al 12 de mayo de 2023 tuvieron lugar las reuniones de las conferencias de las partes de los Convenios de Basilea, de Estocolmo y Rotterdam (TripleCOP), en Ginebra (Suiza)²⁶. Se adoptaron decisiones conjuntas sobre asistencia técnica, recursos financieros y sobre comercio ilícito de productos químicos y desechos peligrosos. A continuación se relatan los avances en el seno de cada una de las COP.

La Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 1989 (en vigor desde 1992)²⁷ regula el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y controla que su eliminación se realice protegiendo el medio ambiente. En esta ocasión se adoptaron algunas decisiones, como las directrices técnicas para la gestión de los desechos de plástico, lo que es del todo pertinente habida cuen-

²⁶ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 15 de mayo de 2023 (<https://enb.iisd.org/basel-rotterdam-stockholm-conventions-brs-cops-2023>).

²⁷ <https://www.basel.int/>.

ta las negociaciones que se vienen desarrollando para la adopción de un nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos. Las directrices técnicas ayudan a conseguir una mejor gestión de los residuos y hacerlo de manera eficiente y sin perjudicar al medio ambiente. Se trata también de asistir a los países en el desarrollo de procedimientos, planes o estrategias de gestión de desechos.

La Convención de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (también conocida como Convención PIC²⁸, por sus siglas en inglés) de 1998 (en vigor desde el 2004) se aplica a plaguicidas y productos químicos industriales cuyo comercio se prohíbe o se restringe por razones sanitarias o ambientales. En cuanto a la COP del Convenio de Rotterdam, sólo se consiguió incluir uno de los siete productos químicos recomendados. Desde hace años que se está experimentando una incapacidad por enumerar productos químicos que han sido recomendados por el Comité de Revisión de Productos Químicos, que es su órgano científico subsidiario. Esto se debe a la necesidad de que exista un consenso para incluir estos productos en el Anexo III. En particular, son seis las sustancias que se presentan cada año pero que son sistemáticamente vetadas por un grupo de países. Para salvar esta parálisis, se propuso crear un nuevo anexo para considerar los productos químicos propuestos pero sobre los cuales las partes no han llegado a un consenso, para que, a menos, puedan someterse al procedimiento de consentimiento fundamentado previo del Convenio y, de esta manera, tener información sobre los riesgos y opciones de gestión. Esto suponía enmendar el Convenio, requiriéndose una mayoría de 3/4, que finalmente no se consiguió. Esta situación bien puede mermar la eficacia y credibilidad del acuerdo.

La Convención de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (también conocida como Convención POP²⁹, por sus siglas en inglés) de 2001 (en vigor desde 2004) se ocupa de este tipo de sustancias químicas que se acumulan en los organismos vivos poniendo en riesgo la salud y el medio ambiente. Según el Programa de Vigilancia Mundial, se está logrando una disminución de concentraciones de contaminantes orgánicos persistentes (POP) en las personas y en el medio ambiente, lo que demuestra la eficacia del Convenio. Se acordó eliminar la producción y uso de sustancias como el pesticida metoxicloro, el retardante Declorane Plus y el filtro ultravioleta UV-328. Además, se aprobó un

²⁸ <https://www.pic.int/>.

²⁹ <https://www.pops.int/>.

mecanismo de cumplimiento que no se había conseguido hacer desde la primera COP en 2005, debido a la resistencia de varios países en desarrollo.

2.4.2 Convenio de Minamata sobre mercurio (2013)

El Convenio de Minamata sobre mercurio de 2013 (en vigor desde 2017)³⁰ tiene por objeto limitar las emisiones y liberaciones de mercurio y componentes de mercurio de origen antropocéntrico, por ser una sustancia perjudicial para el medio ambiente y para la salud humana. La ventaja de este convenio es que sólo se ocupa de una sustancia pero, sin embargo, han pasado diez años desde su adopción y seis desde su entrada en vigor, y todavía el mercurio sigue siendo un problema en muchas partes del mundo.

Del 30 de octubre al 3 de noviembre de 2023 tuvo lugar la 5.^a reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata, en Ginebra (Suiza). En esta reunión, las partes acordaron nuevas prohibiciones de productos con mercurio añadido y la eliminación gradual del mercurio en la producción de poliuretano para 2025. También confirmaron que es viable producir sin mercurio algunas sustancias como el metilato, el etilato de sodio o el potasio. Sin embargo, no se logró consenso para eliminarlo gradualmente de la amalgama dental utilizada para empastes dentales. Tampoco se logró prohibir totalmente su presencia en cosméticos porque se afirma que es el único conservante seguro y eficaz, cuestión que se volverá a tratar en la siguiente COP.

El origen y las reservas de mercurio es algo que preocupa y ha sido origen de la Declaración de Bali sobre la Lucha contra el Comercio Ilegal Mundial de Mercurio, adoptada como una declaración no vinculante en la segunda parte de la COP4. Las Partes en la Convención han pedido a la Secretaría que elabore las orientaciones que les ayude a identificar, gestionar y reducir el comercio de mercurio con objeto de intercambiar esta información.

Finalmente, también se adoptó un plan de acción en materia de género y una estrategia de gestión de los conocimientos y digitalización, así como el presupuesto y programa de trabajo para el bienio 2024-25.

³⁰ <https://minamataconvention.org/es>.

2.4.3 Futuro convenio sobre contaminación por plásticos

La contaminación con plásticos es un problema ambiental de dimensión planetaria. Se ha encontrado plástico en las montañas más altas y en las aguas más profundas. Los datos relevan que entre 8 y 12 millones de toneladas se filtran al mar cada año y se prevé que para 2050 se triplique esta cifra. Aunque sus impactos sobre los ecosistemas terrestres y marinos son muy perniciosos, no paran de generarse toneladas de plástico. Por otro lado, la fabricación de plástico requiere una gran cantidad de productos químicos y aditivos peligrosos e implica una gran emisión de GEI. Por lo tanto, además de una crisis de contaminación también implica un riesgo grave para la salud y genera cambio climático. Es imperativo, por tanto, aunar los esfuerzos de los países para reducir su producción y uso.

En 2022 se inició el proceso de negociación sobre un nuevo acuerdo sobre la contaminación plástica, incluido el medio ambiente marino y comenzaron los trabajos en el seno de un Comité Inter gubernamental de Negociación del nuevo instrumento internacional. En dicho año se celebró su primera reunión, y las dos siguientes tuvieron lugar en 2023.

Del 29 de mayo al 2 de junio de 2023 tuvo lugar la segunda reunión del Comité Internacional en la sede la UNESCO, en París (Francia), congregando a más de 1.600 participantes, entre delegados, y organizaciones observadoras³¹. En ella se trató, en primer lugar, sobre algunos elementos de carácter organizativo, que habían quedado pendientes en la primera reunión del Comité. Por ejemplo, la elección de los candidatos del Grupo de Estados de Europa Oriental, que debido a las tensiones por el conflicto en Ucrania no pudieron ser elegidos por consenso. En cuanto al procedimiento de adopción de soluciones, quedaba por decidir si, además del consenso, también cabe la votación, como se admitió finalmente.

En la reunión se intercambiaron impresiones sobre elementos clave del futuro acuerdo. El primero atañe a su enfoque. Algunos países (Estados Unidos, Arabia Saudí, China e India) apoyaron un enfoque «bottom-up» como el Acuerdo de París, es decir, que los compromisos sustantivos y vinculantes se decidan a nivel nacional en función de las capacidades de cada uno. Otros países, principalmente en vías de desarrollo, se decantaban por un acuerdo con compromisos globales fuertes para todos los países, pero teniendo en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferen-

³¹ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 5.6.2023 (<https://enb.iisd.org/plastic-pollution-marine-environment-negotiating-committee-inc2>).

ciadas y la responsabilidad histórica de los países industrializados. El segundo elemento clave del acuerdo consistió en decidir cuál es el momento del ciclo de vida de los plásticos en el que debería incidirse. La mayor parte de los países consideraron que deberían establecerse controles estrictos en la parte inicial del ciclo. Otros sostenían que era mejor concentrarse en el diseño de los productos y la gestión sostenible de los desechos.

Al acabar la reunión todavía quedaron muchas cuestiones por perfilar, como la de decidir sobre si debía crearse un fondo específico de financiación o se iba a gestionar a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés). También tendría que regularse cómo se produciría la transferencia de tecnología. Todas estas cuestiones fueron retomadas en la tercera sesión del Comité, que tuvo lugar del 11 al 19 de noviembre de 2023, en Nairobi (Kenia). Esta tercera sesión tenía como objetivo avanzar en las negociaciones sobre un «borrador cero» del futuro acuerdo, pero sólo se amplió el texto al incluir las discusiones de los delegados.

De esta forma, todavía estamos lejos de tener un texto de acuerdo sobre plásticos que pueda ser adoptado de forma inminente, a pesar de que la contaminación por plástico es un tema que preocupa cada vez más.

2.4.4 Futuro grupo de ciencia y política para los químicos, basuras y contaminación

A diferencia del cambio climático y de la biodiversidad, actualmente no existe un panel científico-político mundial que aborde ampliamente los productos químicos, los desechos y la contaminación, es decir, la tercera pata de la triple crisis ambiental.

Las ventajas de contar con un foro institucionalizado que sirva de puente entre la ciencia y las políticas son numerosas. El asesoramiento científico puede ayudar a los Estados a formular políticas que les permita cumplir con los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y gestión de productos químicos y residuos. También ayudaría a aumentar la concienciación, crear capacidades e identificar nuevos problemas.

Por estos motivos, la Asamblea de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA) adoptó la Resolución 5/8 en 2022, en la que se determinó establecer un nuevo grupo científico-normativo para mejorar la disponibilidad de información y evaluaciones científicas, y así contribuir una gestión más eficaz y eficiente de los

productos químicos y los desechos y prevenir sus impactos negativos y la contaminación³².

Para crear a este grupo, la UNEA ha convocado un Grupo de Trabajo de composición abierta con el fin de preparar propuestas para el panel científico-normativo para seguir contribuyendo a la gestión nacional de los productos químicos y los residuos y prevenir la contaminación. El objetivo es completar su trabajo para fines de 2024. Durante el año 2023 prosiguieron los trabajos preparativos para su creación en el seno del Grupo de Trabajo.

Así, del 30 de enero al 3 de febrero de 2023 tuvo lugar la segunda parte de la primera reunión de trabajo en Bangkok (Tailandia)³³. Las discusiones se centraron en determinar el alcance y funciones del grupo y se acordó una lista de elementos para su negociación futura como las reglas de procedimiento o los procesos para la adopción de evaluaciones, entre otras.

Del 11 al 15 de diciembre de 2023 se celebró la segunda reunión del grupo de trabajo de composición abierta en la sede de PNUMA en Nairobi (Kenia)³⁴. Esta reunión se centró en desarrollar propuestas para el futuro panel, para lo cual se crearon varios grupos de contacto para tratar distintos temas, entre otros, su alcance, funciones, procedimientos, relaciones institucionales o su presupuesto.

Todavía son muchas las cuestiones que quedan por negociar por lo que la fecha de 2024 parece ilusoria.

2.4.5 **El marco mundial sobre gestión de productos químicos y residuos**

El Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM) fue creado en 2006, para servir de marco normativo voluntario, multisectorial y de múltiples partes interesadas para promover la seguridad química en todo el mundo. El propósito del SAICM era aumentar la coherencia entre las actividades y los acuerdos internacionales sobre productos químicos, y colmar las lagunas existentes en los acuerdos internacionales. Para el año 2020, los productos químicos se debían utilizar y producir

³² *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 7.3.2022 (<https://enb.iisd.org/unea5-ocpr5-unep50>).

³³ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 6.2.2023 (<https://enb.iisd.org/owg1-2-science-policy-panel-contribute-further-sound-management-chemicals-waste-prevent-pollution>).

³⁴ *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 18.12.2023 (<https://enb.iisd.org/owg2-science-policy-panel-contribute-sound-management-chemicals-waste-prevent-pollution>).

de forma que se proteja la salud humana y el medio ambiente a lo largo de su ciclo de vida.

El problema es que expiró en 2020 y desde entonces se sigue negociando para conseguir unas recomendaciones en el seno de la Conferencia Internacional sobre Gestión de Productos Químicos. Estas negociaciones fueron interrumpidas por la pandemia del COVID 19 y no se reanudaron hasta finales de 2022. La Conferencia Internacional se reunió en una quinta sesión del 25 al 30 de septiembre de 2023, en Bonn (Alemania)³⁵, adoptando el nuevo «Marco Mundial sobre los Productos Químicos – Por un planeta libre de daños causados por los productos químicos y los residuos». El Marco Mundial se estructura en torno a 28 objetivos y presenta una hoja de ruta para abordar el ciclo de vida de las sustancias químicas, incluidos los productos y los residuos.

3. **CONTROVERSIAS INTERNACIONALES EN MATERIA AMBIENTAL: SOLICITUD DE OPINIONES CONSULTIVAS**

A día de hoy, no existe una jurisdicción internacional encargada de resolver los litigios ambientales entre los países. Sin embargo, son varios los tribunales y jurisdicciones internacionales que han conocido de asuntos con incidencias ambientales. Durante el 2023, sin embargo, los tribunales internacionales principales recibieron solicitudes de opiniones consultivas en relación con el cambio climático.

El 29 de marzo de 2023, la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) adoptó la Resolución 77/276, solicitando «una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados con respecto al cambio climático»³⁶. Recordemos que la iniciativa partió de una coalición de naciones, liderada por Vanuatu. La solicitud de opinión consultiva se presentó ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) el 12 de abril de 2023³⁷, solicitando lo siguiente:

Teniendo especialmente en cuenta la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio

³⁵ Véase el *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 3.10.2023; disponible en: <https://enb.iisd.org/iccm5-saicm-intersessional-process-resumed-4-sound-management-chemicals-waste-beyond-2020>

³⁶ Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n23/094/55/pdf/n2309455.pdf>

³⁷ Más información sobre la opinión en: <https://www.icj-cij.org/case/187>.

Climático, el Acuerdo de París, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el deber de diligencia debida, los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el principio de prevención de daños significativos al medio ambiente y el deber de proteger y preservar el medio marino:

a) ¿Cuáles son las obligaciones que tienen los Estados en virtud del derecho internacional de garantizar la protección del sistema climático y otros elementos del medio ambiente frente a las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero en favor de los Estados y de las generaciones presentes y futuras?;

b) ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de esas obligaciones para los Estados que, por sus actos y omisiones, hayan causado daños significativos al sistema climático y a otros elementos del medio ambiente, con respecto a:

i) Los Estados, incluidos, en particular, los pequeños Estados insulares en desarrollo, que, debido a sus circunstancias geográficas y a su nivel de desarrollo, se ven perjudicados o especialmente afectados por los efectos adversos del cambio climático o son particularmente vulnerables a ellos;

ii) Los pueblos y las personas de las generaciones presentes y futuras afectados por los efectos adversos del cambio climático? (traducción propia)

La CIJ estableció el plazo para presentar las declaraciones escritas y respuestas a esas declaraciones, que ha sido extendido en varias ocasiones. También ha autorizado la participación de varias organizaciones en los procedimientos, entre ellas, la Comisión de Pequeños Estados Insulares sobre Cambio Climático y Derecho Internacional, la Unión Europea y, por primera vez, a la UICN, a pesar de su carácter híbrido gubernamental y no gubernamental. La opinión consultiva está prevista para principios de 2025.

En paralelo a la campaña para solicitar una opinión consultiva de la CIJ, Tuvalu y Antigua y Barbuda firmaron en octubre de 2021 un Acuerdo para el establecimiento de la Comisión de Pequeños Estados Insulares sobre Cambio Climático y Derecho Internacional (COSIS, por sus siglas en inglés), con la autorización expresa de solicitar opiniones consultivas al Tribunal Internacional del Derecho del Mar (art. 2.2)³⁸. Consecuentemente, el 12 de diciembre de 2022, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar recibió una solicitud de la Comisión para emitir una opinión consultiva sobre las obligaciones específicas de los Estados parte en la CONVEMAR a la hora de prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino y para protegerlo, en relación con los efec-

³⁸ <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002805c2ace>.

tos del cambio climático, incluidos el calentamiento de los océanos y el aumento del nivel del mar, y la acidificación de los océanos. Del 11 al 25 de septiembre de 2023, tuvieron lugar las audiencias en Hamburgo, donde el Tribunal tiene su sede, en las que participaron, además de la COSIS, 34 Estados Parte y cuatro organizaciones internacionales³⁹.

Y, finalmente, el 9 de enero de 2023, Colombia y Chile presentaron una solicitud conjunta de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las obligaciones de los Estados en materia de cambio climático y derechos humanos⁴⁰. Los solicitantes elaboran varias preguntas en relación con seis dimensiones: i) las obligaciones de los Estados derivadas del deber de prevención y protección de los derechos humanos; ii) las obligaciones de los Estados de preservar el derecho a la vida y la supervivencia en relación con la emergencia climática, a la luz de la ciencia y los derechos humanos; iii) las responsabilidades diferenciadas de los Estados con respecto a los niños y las nuevas generaciones; iv) las obligaciones de los Estados en relación con los derechos procesales relativos a la emergencia climática; v) las obligaciones de los Estados de proteger a los defensores del medio ambiente, las mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes; y vi) las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados con respecto a la emergencia climática. Esta Corte, ha admitido también un largo listado de *amicus curiae* por parte de Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones educativas y particulares⁴¹.

4. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

AGUILA, Yann y DE BELLIS, Marie-Cécile, «Un marciano en las Naciones Unidas o reflexiones ingenuas sobre la gobernanza medioambiental mundial», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.

BODANSKY, D., «Chapter 17: International environmental law», en Espósito, C. y Parlett, K. (eds.), *The Cambridge Companion to the International Court of Justice*, Cambridge University Press, 2023, pp. 301 – 513.

CAMPINS ERITJA, Mar, «Basilea, Rotterdam y Estocolmo: un régimen internacional permeable para la gestión de residuos peligrosos y productos químicos», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.

³⁹ Las audiencias están disponibles en: <https://www.itlos.org/en/main/cases/webcast/webcast-archives-case-no-31/>.

⁴⁰ https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_es.pdf.

⁴¹ El listado y los escritos *amicus curiae* puede consultarse en: https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?nId_oc=2634.

- FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa, «Biodiversidad y civilización ecológica en el aniversario de la Declaración de Estocolmo sobre el medio humano», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.
- FERNÁNDEZ EGEA, R. M., «La función consultiva de la CIJ al servicio de la lucha contra el cambio climático», Torrecuadrada García-Lozano, S. y Rubio Fernández, E. (eds.), *La contribución de la Corte Internacional de Justicia al imperio del Derecho Internacional en tiempos convulsos: aproximaciones críticas*, Aranzadi, 2023, pp. 209-237.
- FERNÁNDEZ PONS, Xavier y ABEGÓN NOVELLA, Marta, «Estocolmo, 1972: Cincuenta años de Derecho internacional del medio ambiente», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.
- GILES CARNERO, Rosa, «La conferencia de Estocolmo y el impulso a la protección jurídica internacional de la atmósfera: de lo transfronterizo a lo global», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.
- JUSTE RUIZ, José, «50 años del Derecho internacional ambiental: la participación de la sociedad civil», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.
- KRÄMER, Ludwig, «The Time for Lofty Speeches is Over - It Is Time for Implementation: The Problem of 50 Years of Application of International Environmental Law», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.
- LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho ambiental y climático*, Dykinson (2.ª ed.), 2023.
- MEDICI-COLOMBO, G. y RICARTE, T., «The Escazú Agreement contribution to environmental justice in Latin America: An exploratory empirical inquiry through the lens of climate litigation», *Journal of Human Rights Practice*, 2023 (<https://doi.org/10.1093/jhuman/huad029>)
- MOVILLA PATEIRO, Laura, «La progresiva ecologización del derecho internacional de los cursos de agua. Manifestaciones convencionales, jurisprudenciales y consuetudinarias», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.
- ORIHUELA, Esperanza, «Estocolmo +50 y los océanos. Una gobernanza azul esquizoide necesitada de tratamiento urgente», *RCDA*, vol. 13 n.º 2 (2022)
- PIGRAU SOLÉ, Antoni, «Derechos humanos para defender el medio ambiente y a las personas que lo defienden», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.
- PRIEUR, Michel, «Revisión de los cincuenta años del Derecho internacional ambiental: la definición de los principios», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.
- RODRIGO, Ángel J., «Las relaciones sistémicas entre el desarrollo sostenible y el derecho internacional del medio ambiente: entre la dilución y la reformulación», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.

