

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS INTERNACIONALES Y  
COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO  
AMBIENTE



## Compromisos internacionales ambientales

---

BLANCA LOZANO CUTANDA  
ALEJANDRO LAGO CANDEIRA

### Sumario

	<i>Página</i>
I. Trayectoria y valoración general .....	35
II. Legislación: Tratados más significativos por materias .....	36
1. Participación ambiental (Tratado de AARHUS) .....	36
2. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad .....	36
2.1. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid ...	36
2.2. Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971) .....	37
2.3. Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972) .....	37
2.4. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973 .....	39
2.5. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979) .....	39
2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica .....	39
2.7. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura .....	41
2.8. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación .....	43
2.9. Convenio Europeo del Paisaje .....	44
2.10. Propuesta de plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés, anteriormente iniciativa IMoSEB) .....	45

	<i>Página</i>
3. Protección del medio ambiente marino .....	45
3.1. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS) .....	45
3.2. Convenio para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 1973/78) .....	45
3.3. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España .....	46
a) Convenio de Barcelona .....	46
b) Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR) .....	46
3.4. 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) .....	47
4. Calidad del aire y protección atmosférica .....	47
4.1. Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (LRTAP) de 1979 .....	47
4.2. Protocolo de Montreal (OZONO) .....	47
5. Cambio climático .....	48
6. Sustancias químicas y residuos peligrosos .....	51
6.1. Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989) .....	52
6.2. Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicado a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto del Comercio Internacional (1998) .....	52
6.3. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001) .....	52
6.4. Grupo de Trabajo para Revisar y Evaluar las Medidas para Solucionar la Cuestión Global del Mercurio .....	53
III. Organización: análisis de las principales novedades (el PNUMA y la CDS) .....	54
IV. Ejecución: presupuestos, planes y políticas .....	56
V. Problemas: conflictos y estado de los recursos naturales .....	56
VI. Doctrina: principales aportaciones .....	57

\* \* \*

## I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2009 ha sido un año de extremos en el que se han dado avances importantes en ciertas materias ambientales a nivel internacional y en el que al mismo tiempo se ha producido el gran fracaso de las negociaciones sobre cambio climático en relación a la aprobación de un nuevo Protocolo jurídicamente vinculante que cubra el período más allá de 2012. En ese sentido, se puede decir que el 2009 ha seguido la línea de años anteriores y no nos ha aportado a nivel internacional nuevos instrumentos jurídicos destacables en relación con la protección del medio ambiente. El cambio climático ha seguido concentrando la mayor parte de atención y esfuerzos a nivel internacional. Si el año 2008 fue un año de transición en esta materia, el 2009 ha sido el año de la frustración, de la mayor escenificación de un fracaso en negociaciones ambientales.

El año comenzó francamente bien con una sesión del Consejo de Gobierno del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) realmente alentadora en cuanto al progreso y el relanzamiento de ciertos temas ambientales. Durante dicha reunión se produjo una decisión histórica que fue el acuerdo sobre la apertura de negociaciones a nivel internacional de un instrumento jurídicamente vinculante sobre el mercurio, que tiene además el potencial de ser más amplio y cubrir otras sustancias como el plomo o el cadmio. El Comité Negociador Intergubernamental encargado de esta negociación comenzará sus trabajos en 2010. En este caso el vuelco en las negociaciones lo produjo directamente el cambio en la administración estadounidense, lo cual, además, supuso un mensaje de cambio, esperanza y optimismo para muchas otras negociaciones ambientales.

El Consejo de Gobierno del PNUMA propuso la celebración de una cumbre de revisión de las cuestiones ambientales y del desarrollo sostenible en 2012 (Rio+20) y comenzó su preparación relanzando la cuestión de la gobernanza ambiental internacional. Además el PNUMA aprobó su agenda para la próxima década sobre derecho ambiental a través del Cuarto Programa Montevideo.

En 2010, además de resolver todas las cuestiones pendientes del 2009, se celebrará el Año Internacional sobre la Biodiversidad, con una importante y cargada agenda, la cual incluye una sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre esta materia. En 2010 se cumplirán además las fechas límite de negociación de diversos instrumentos en esta área temática, tales como la finalización de la negociación del Régimen Internacional sobre Acceso a recursos genéticos y reparto de beneficios (ABS), la del Protocolo Suplementario sobre responsabilidad y compensación en el contexto del Pro-

toloco de Cartagena sobre Bioseguridad o la aprobación de un nuevo Plan Estratégico del Convenio sobre Diversidad Biológica que incluya nuevos objetivos y metas más allá del 2010.

## **II. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVAS POR MATERIAS**

### **1. PARTICIPACIÓN AMBIENTAL (TRATADO DE AARHUS)**

El Tratado celebra cada tres años su Reunión de las Partes, por tanto en el año 2009 se ha mantenido el trabajo intersesional (Tercera reunión de las Partes fue en 2008 y la siguiente será en 2011) de los distintos grupos de trabajo en línea con las Decisiones adoptadas por la Tercera Reunión de las Partes. Durante este año se han reunido distintos grupos de expertos o grupos de trabajo en materias como participación pública en general, participación pública en reuniones internacionales o acceso a la justicia. Igualmente el Comité de Cumplimiento del Tratado sigue siendo uno de los más activos.

### **2. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA, PAISAJE Y BIODIVERSIDAD**

#### **2.1. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid**

La trigésimo segunda Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 6 al 17 de abril de 2009 en Baltimore (Estados Unidos). Como es habitual en este Tratado, durante dicha reunión tuvo igualmente lugar la duodécima Reunión del Comité de Protección Ambiental de la Antártida.

Entre las numerosas Medidas (16) Decisiones (8) y Recomendaciones (9) adoptadas en esta reunión destacan la aprobación de las «Directrices para la designación y protección de los monumentos y lugares históricos», actualización de los lugares sujetos a directrices específicas, principios generales del turismo en la Antártida o una recomendación sobre la recolección y utilización de material genético antártico. Quizás destaque esta última por la mayor amplitud de su terminología frente a la negociación actual del Régimen Internacional sobre Acceso a Recursos Genéticos y reparto de beneficios (más conocido como ABS) bajo el Convenio sobre Diversidad Biológica al utilizar en este caso la referencia al material biológico frente a los recursos genéticos.

El Tratado ha previsto también una reunión de expertos sobre cambio climático en el Antártico. Los polos son una de las zonas más sensibles al cambio climático y al mismo tiempo son grandes laboratorios en los que recoger información no disponible en otras partes del planeta. Esta decisión

sobre el establecimiento de este grupo de expertos lo enmarca el Tratado dentro de un carácter global y de interacción con otras organizaciones internacionales que trabajan en otros medios (océanos, transporte marítimo) ejemplo claro de búsqueda integración del problema.

## **2.2. Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971)**

El 2009 ha sido un año activo pero tranquilo para la mayor parte de los convenios de biodiversidad. Esto se debe a que muchos de éstos, entre ellos el Convenio de Ramsar, habían celebrado en el 2008 su Conferencia de las Partes, por lo que este año han iniciado las actividades intersesionesales de preparación para la siguiente Conferencia de las Partes. Gran parte de estas actividades intersesionesales estarán dedicadas a abordar la reforma administrativa que no pudo ser completada durante la última Conferencia de las Partes. La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar en el segundo semestre de 2011.

## **2.3. Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972)**

La Convención celebró durante el 2009 no sólo la reunión anual del Comité de Patrimonio Mundial (trigésimo tercera reunión, la cual tuvo lugar del 22 al 30 de junio de 2009 en la ciudad de Sevilla), sino también la Asamblea General de las Partes del Convenio, la cual tuvo lugar en el cuartel general de la UNESCO en París del 23 al 28 de octubre de 2009.

La Asamblea General además de revisar las habituales cuestiones administrativas y de funcionamiento, como la aprobación del presupuesto para el siguiente bienio, se encuentra embarcada en el establecimiento de nuevas prioridades para el futuro de la Convención, de cara a la celebración de su cuadragésimo aniversario en el año 2012. Para ello celebró un taller, del 25 al 27 de febrero de 2009, para reflexionar sobre el futuro de la Convención sobre Patrimonio Mundial, cuyos resultados fueron igualmente analizados por el Grupo Consultivo durante la reunión del Comité del Patrimonio Mundial de ese año. La Asamblea General no adoptó nuevas prioridades sino que marcó una serie de tareas en el calendario de trabajo intersesional de cara a la adopción de esta nueva visión de futuro y de un Plan de Acción en su próxima Asamblea General. Las temáticas a tener en cuenta señaladas por la Asamblea General fueron:

- la relación entre la Convención de Patrimonio Mundial, la conservación y el desarrollo sostenible (para llevar a cabo esta tarea Brasil se ha ofrecido a organizar un taller de expertos en el año 2010);
- la credibilidad de la imagen pública de la Convención, así como el aumento de la concienciación y la participación de la comunidad en la implementación de la Convención;
- creación de capacidad, en particular para los países en vías de desarrollo;
- revisión de la Estrategia Global para una creíble, representativa y equilibrada Lista de Patrimonio Mundial;
- eficiencia y transparencia de los órganos estatutarios de la Convención;
- relación con otras convenciones y programas de la Unesco (para esto se prevé celebrar en el año 2010 una reunión con diferentes programas entre los que destacan las cátedras Unesco y el Programa Unitwin).

De igual forma la Convención revisará la implementación de la Estrategia Global desde su puesta en práctica en 1994 hasta el año 2011, así como la Iniciativa de Asociaciones (Partenariados) para la Conservación. Con toda esa información espera poder lanzar esa nueva visión de la Convención y el consecuente Plan de Acción, por lo que será importante el trabajo intersesional hasta la aprobación de todas estas medidas en la próxima Asamblea General en el año 2011.

El Comité de Patrimonio Mundial, por su parte, durante su trigésimo tercera reunión mantenida del 22 al 30 de junio de 2009 en Sevilla, conforme a las funciones que tiene asignadas, evaluó las propuestas presentadas de nuevos lugares para ser incorporados a la Lista de Patrimonio Mundial, la cual pasa a estar compuesta en 2009 por 890 lugares, de los cuales 689 son lugares culturales, 176 son lugares naturales y 25 tienen carácter mixto, distribuidos en 148 Estados de los 186 que forman parte de la Convención. Como cada año el Comité revisó la situación del Patrimonio Mundial, en especial de aquellos lugares que se encuentran en un peor estado, incluyendo en este caso tres nuevos lugares en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro (la barrera de coral en Belice, el Parque Nacional de los Katios en Colombia y el Monumento histórico de Mtskheta en Georgia). El Comité decidió, en base a los informes de seguimiento, eliminar de la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro la ciudad amurallada de Baku con el Palacio de Shirvanshah y la Torre de la Doncella (Azerbaijan) y el Valle de Dresden Elbe (Alemania), con lo que la lista queda compuesta por un total de 31 lugares, de los cuales



ninguno se encuentra en nuestro país. El trabajo del Comité durante los próximos años será igualmente muy importante en la preparación de esa nueva estrategia de la Convención y revisará buena parte del trabajo realizado por los grupos de expertos.

#### **2.4. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973**

La Convención en el año 2009 mantuvo sus actividades intersesionales habituales (Comité de Fauna y Comité de Flora) de preparación de la próxima Conferencia de las Partes (COP-15) la cual tendrá lugar del 13 al 25 de marzo de 2010 en Doha (Qatar).

#### **2.5. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979)**

Este Convenio (CMS) celebró su novena Conferencia de las Partes (COP-9) en 2008 y la próxima tendrá lugar 2011. Además del trabajo interseccional y la preparación de diversos Acuerdos de Entendimiento (*Memorandum of Understanding, MoU*) hay que destacar que en el año 2009 Naciones Unidas celebró el año del Gorila, lo cual sirvió de plataforma para aumentar la concienciación de los problemas que sufre esta especie a nivel global como para recaudar más de 100.000 € para proyectos sobre el terreno para evitar la extinción de esta especie tan amenazada. Las organizaciones que han liderado estas actividades, proyectos y campañas han sido, además de la propia CMS, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Asociación Mundial de Zoos y Acuarios y la Asociación para la Supervivencia de los Grandes Simios, así como numerosas iniciativas de grupos de base y otros individuos que han contribuido notablemente al éxito de todas estas iniciativas.

#### **2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica**

El Convenio no celebrará hasta 2010 su próxima Conferencia de las Partes (COP-10). Sin embargo hay que destacar que el 2010 ha sido designado por Naciones Unidas como el Año Internacional de la Biodiversidad, por lo que el año 2009, así como todo el período intersesional, está siendo especialmente dinámico en preparación de tan importante celebración que contará incluso con una Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas dedicada exclusivamente a la biodiversidad. Si a esto le añadimos que el anterior plan estratégico concluirá su período de vigencia en el 2010, y que, por tanto, habrá que aprobar un nuevo Plan Estratégico, y que la meta

global establecida para el 2010 (reducir el ritmo de pérdida de biodiversidad) no se cumplirá, el Convenio tendrá en el 2010 un año clave.

El 2010 es a su vez la fecha límite marcada por la Octava Conferencia de las Partes para concluir la negociación sobre el Régimen Internacional sobre Acceso a Recursos Genéticos y Reparto de Beneficios (ABS), cuyo grupo de trabajo mantuvo dos reuniones de ocho días cada una en 2009 que ha dado como resultado un texto negociador (el llamado anexo de Montreal) de más de 60 páginas con más de 3.000 referencias a texto no acordado. Con este panorama se antoja complicada la finalización de la negociación para la COP-10 a celebrar en Nagoya (Japón) en octubre de 2010, aunque todo dependerá de la voluntad de las Partes en encontrar zonas comunes o en ahondar en sus diferencias. En esta negociación España tiene un papel complicado y casi único en Europa al ser un país no solamente usuario de recursos genéticos como el resto de países europeos (algunos de ellos con importantes sectores biotecnológicos, como el farmacéutico o el cosmético) sino también proveedor de recursos genéticos, puesto que aun no siendo un país «megadiverso» a nadie escapa que somos el reservorio de biodiversidad a nivel europeo. En ese sentido España se enfrenta a una posición europea ralentizadora del proceso de negociación intentando que el nuevo régimen no establezca grandes cambios en el *status quo* actual en lo relativo al uso de los recursos genéticos.

El *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* por su parte mantuvo en 2009 su actividad intersesional en preparación de la siguiente reunión de las partes (MOP-5) que tendrá lugar en Nagoya (Japón) en octubre de 2010. La actividad intersesional del Protocolo se centra en la conclusión del Protocolo Suplementario sobre Responsabilidad y Compensación por movimiento transfronterizo de Organismos Genéticamente Modificados (OGMs), tras el fracaso de su conclusión en el tiempo marcado para ello, es decir durante la MOP-4. Para ello se mantuvo la primera reunión de los amigos de los copresidentes del grupo de trabajo sobre responsabilidad y compensación en febrero de 2009 en México. En dicha reunión se redujo notablemente el texto de negociación aunque sigue habiendo dos importantes discrepancias entre las Partes: la necesidad de desarrollar disposiciones relativas a responsabilidad civil en la materia (que es la vieja reivindicación de la mayor parte de países en vías de desarrollo, en particular del grupo africano) y la inclusión de la adopción de medidas para la prevención de amenazas inminentes de daño y no sólo daño real por tanto, siguiendo el llamado «enfoque administrativo» de responsabilidad ambiental recogido en instrumentos como la Directiva Europea 2004/35 sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambienta-

les. A pesar de que esta reunión debería haber servido para cerrar la negociación de este Protocolo Suplementario se celebrará otra reunión en febrero de 2010 en Kuala Lumpur para intentar concluir dicha negociación.

El Protocolo de Cartagena se encuentra desarrollando en este período intersesional un Plan Estratégico, de cara a su posible aprobación durante la próxima Reunión de las Partes (MOP-5).

El Comité de Cumplimiento del Protocolo sigue sin recibir ningún caso por lo que su papel sigue siendo extremadamente limitado y discreto.

## **2.7. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura**

La Tercera Reunión del Órgano Rector del Tratado tuvo lugar en Túnez del 1 al 5 de junio de 2009. Durante la misma se discutieron las reglas pendientes de aprobación relativas a las cuestiones financieras del Órgano Rector, los procedimientos y mecanismos operacionales para promover el cumplimiento y dar solución a las situaciones de incumplimiento. Ninguna de estas dos cuestiones fueron completamente finalizadas y pasarán por tanto a la agenda del próximo Órgano Rector. Lo que sí se abordó satisfactoriamente fue la relación del Órgano Rector con otras instituciones de la FAO, como la Comisión sobre Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura o el Fondo para la diversidad global de semillas, decidiendo continuar con las reuniones del mecanismo de coordinación para la creación de capacidad y continuar favoreciendo el intercambio de información entre organismos y organizaciones.

Además durante esta reunión el Órgano Rector tenía el gran reto de poner en marcha la estrategia financiera que igualmente está muy ligada a la implementación del Sistema Multilateral de Acceso a recursos genéticos y reparto de Beneficios (ABS) del Tratado, así como de la Tercera Parte Beneficiaria. Es evidente que, a pesar de la buena implementación del Tratado, en particular el frecuente uso del Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material (SMTA), el mismo tardará varios años en poder empezar a generar los beneficios necesarios para que el Sistema Multilateral y el funcionamiento del Tratado sea verdaderamente sustantivo. Así, la aprobación de la estrategia financiera, con un objetivo de 116 millones de dólares para el período julio 2009 a diciembre de 2014, es un paso clave para cubrir los importantes proyectos y a repartir los beneficios de los que globalmente disfrutamos con este acceso facilitado a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. En este sentido España ha sido uno de los primeros en respaldar esta estrategia anunciando una contribución de 3 millones de

euros en dicho período. Casi cualquier institución gubernamental o no gubernamental que trabaje en este campo puede solicitar recursos de este «fondo de reparto de beneficios» para la ejecución de proyectos encaminados al mantenimiento de la diversidad de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

La puesta en práctica del Sistema Multilateral se basa además en cómo generar información de cómo se están utilizando esos recursos fitogenéticos y en generar confianza en el sistema al ver que el mismo es operativo y se cumplen las condiciones asumidas por las partes a través de los Acuerdos Normalizados de Transferencia de Material (SMTA). Para ello el Órgano Rector discutió durante esta sesión como mejorar los sistemas de información ya existentes en la documentación de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y sobre todo cómo crear capacidad para que los países en vías de desarrollo puedan informar y dar seguimiento a través de dichos sistemas.

En relación con la Tercera Parte Beneficiaria, esta tercera reunión del Órgano Rector sólo pudo incluir dentro del fondo fiduciario del Tratado una reserva operativa para la Tercera Parte Beneficiaria, pero el resto de normas para la puesta en marcha de esta figura tendrá que seguir discutiéndose para su aprobación durante la siguiente reunión del Órgano Rector.

El Plan de Negocios (*Business Plan*) no fue aprobado durante esta reunión porque la mayoría de las Partes consideraron que el mismo necesitaba de un mayor trabajo y elaboración por lo que deberá ser discutido de nuevo en la próxima reunión del Órgano Rector. También destaca la dificultad y escasa aplicación normativa que los países están dando al artículo 9, relativo a los derechos de los agricultores como custodios de esta diversidad genética, sin duda uno de los elementos clave, pero ciertamente complejo, que tiene el Tratado.

En definitiva, la tercera reunión del Órgano Rector ha demostrado que el mismo sigue avanzando y contando con la confianza de los múltiples sectores involucrados (agricultores, sociedad civil, industria, instituciones públicas y privadas de investigación, ONGs ambientales o administraciones públicas) y que se debe continuar progresando en mejorar su situación financiera y en las herramientas que aseguren un buen cumplimiento del Tratado por las partes que utilizan y se benefician de sus mecanismos. La cuarta reunión, a celebrar en Indonesia en el tercer cuarto de 2011, deberá continuar dicho camino de establecer o concretar diferentes procedimientos.

## **2.8. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación**

La Convención celebró su Novena Conferencia de las Partes (COP-9) del 21 de septiembre al 2 de octubre de 2009 en Buenos Aires (Argentina). Durante esta reunión se aprobaron un total de 39 decisiones relativas a, entre otros aspectos, el estado de degradación de las tierras en zonas secas, la aplicación del marco y plan estratégico decenal (aprobado durante la octava sesión de la COP en Madrid en 2007), la aplicación de la Convención y los objetivos estratégicos de la misma, la participación de la sociedad civil en reuniones y procesos asociados a la Convención, la promoción y el fortalecimiento de las relaciones con las otras convenciones de Río, y los procedimientos de comunicación de la información. Además, la CP9 sirvió como marco para la celebración de la Primera Conferencia Científica de la CLD y una sesión especial – la octava Mesa Redonda de los Parlamentarios.

A continuación, se describen brevemente algunas de las decisiones adoptadas más destacadas por la Secretaría General de la Convención. La primera de ellas es la solicitud de la Conferencia de las Partes al Comité de Ciencia y Tecnología (CCT), al Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC, de las siglas en inglés) y al Mecanismo Mundial (MM) a que elaboren un programa de trabajo plurianual para el período 2012-2015 tomando como base el plan estratégico decenal fijado en la Decisión 3/CP8. Dicho programa de trabajo plurianual deberá recoger unos objetivos de trabajo, los riesgos o aspectos que pudieran comprometer el cumplimiento de tales objetivos y un grupo de indicadores de seguimiento fácilmente verificables. Entre los principales objetivos que figuran en el programa de trabajo plurianual establecido por el CCT, el CRIC y el MM se incluyen la mejora del conocimiento sobre los factores biofísicos y socioeconómicos de la desertificación para perfeccionar el proceso de adopción de decisiones, el aumento de cooperación científica, el fomento de la capacidad de las Partes para prevenir y revertir la desertificación, la creación de entornos políticos propicios, la movilización de recursos financieros y tecnológicos, y la promoción, sensibilización y educación en cuestiones relativas a la desertificación.

La Conferencia de las Partes aprobó de manera provisional 11 indicadores biofísicos y socioeconómicos para la evaluación del nivel de desertificación, si bien tan solo se obliga a la inclusión de dos de ellos en los informes a elaborar por las Partes a partir de 2012: a) Proporción de la población de las zonas afectadas que vive por encima del umbral de pobreza; y, b) Estado de la cubierta terrestre. Además, se solicita al CCT que continúe trabajando

en el desarrollo de un glosario para aclarar la terminología y las definiciones utilizadas en la formulación de los indicadores.

Hasta 11 recomendaciones se recogieron con ocasión de la celebración de la Primera Conferencia Científica de la Convención en la que participaron más de 200 científicos y representantes de 150 entidades gubernamentales. Dichas recomendaciones aluden a la importancia de diseñar y aplicar métodos integrados de evaluación de la desertificación, la necesidad de llevar a cabo análisis coste-beneficio en la evaluación de distintas alternativas de acción, y la obligación de desarrollar plataformas efectivas para la gestión y divulgación de conocimiento.

Por último, destacar la decisión que recoge el Informe sobre la octava Mesa Redonda de los Parlamentarios. Dicha decisión incluye una Declaración por la cual los participantes se comprometen a reforzar el papel de la Convención dentro del marco medioambiental y socioeconómico actual, así como un compromiso claro para hacer frente a la desertificación, el cambio climático y la inseguridad alimentaria.

La próxima reunión de las Partes (COP10) tendrá lugar en el año 2011 en la ciudad coreana de Changwon.

## **2.9. Convenio Europeo del Paisaje**

El Convenio celebró la 5ª Conferencia de los Estados miembros los días 30 y 31 de marzo de 2009 en Estrasburgo (Francia), primera Conferencia en la que España participaba como Estado miembro tras la ratificación del Convenio en 2007 y entrada en vigor en 2008. Durante estas breves sesiones de la Conferencia de los Estados miembros se realiza un repaso rápido a las actividades llevadas a cabo en torno a la implementación del Convenio y se supervisa por tanto su puesta en práctica. Uno de los trabajos más interesantes en el seguimiento del Convenio es la puesta en marcha del Observatorio del Convenio Europeo del Paisaje como sistema de homogeneización de información para su análisis e intercambio y también el premio del Convenio Europeo del Paisaje. En su intervención España se ofreció a albergar en Málaga en 2010 la 9ª reunión del taller anual para la implementación del Convenio con la temática de «paisaje e infraestructuras».

Además de esta 5ª Conferencia de los Estados, se celebró del 8 al 9 de octubre de 2009 en Malmö (Suecia) el Taller anual del Convenio que en este caso tuvo como tema principal el paisaje y sus condicionantes.

**2.10. Propuesta de plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés, anteriormente iniciativa IMoSEB)**

El Consejo del Gobierno del PNUMA adoptó en febrero de 2009 la organización de una segunda reunión para discutir la propuesta de crear esta plataforma. Esta segunda reunión tuvo lugar en Nairobi (Kenia) del 5 al 9 de octubre de 2009. Durante la misma se intercambiaron impresiones sobre los puntos principales del estudio de carencias, opciones para reforzar el intercambio e interacción ciencia-política, funciones del IPBES y posibles estructuras de gobernanza. Aunque la mayor parte de los participantes apoya la creación de un nuevo mecanismo que sea capaz de diseminar cuestiones relevantes para el desarrollo de políticas así como la importancia de la creación de capacidad y la correcta participación de los países en vías de desarrollo. El texto final de Sumario del Presidente recoge la petición de celebrar una tercera y última reunión para su consideración por el Consejo de Gobierno.

**3. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO**

**3.1. 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 2009.

a) 64ª Resolución Ómnibus de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución A/RES/64/71 relativa a los océanos y el derecho del mar), adoptada el 4 de diciembre de 2009.

b) Resolución A/RES/64/72 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 4 de diciembre de 2009.

**3.2. Convenio para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 1973/78)**

Para el caso del Convenio MARPOL 73/78, encontramos la adopción de dos nuevas enmiendas a lo largo del año 2009. La primera hace referencia al Anexo I (relativo a la prevención de la contaminación del mar durante las operaciones de transferencia de petróleo en el mar) en el que se modifica el capítulo 8 para que dichas disposiciones se apliquen a petroleros de más

de 150 toneladas brutas, en particular el requisito de contar a bordo con un plan que establezca como llevar a cabo este tipo de operaciones, el cual debe estar aprobado por su administración. Igualmente estas operaciones exigirán la notificación al Estado costero con un mínimo de 48 horas antes de que se proceda a realizar la operación. Esta enmienda entrará en vigor el 1 de enero de 2011.

La segunda enmienda hace referencia igualmente al Anexo I en concreto a los reglamentos 1, 12, 13, 17 y 18 y clarifica normas sobre el tratamiento de residuos de petróleo a bordo.

En el ámbito más amplio de la Organización Marítima Internacional se sigue pendiente de la entrada en vigor, debido a la baja ratificación de los Estados miembros, del Convenio sobre Aguas de Lastre de 2004, un Convenio crucial para el control de uno de los más importantes vectores de pérdida de biodiversidad en el medio marino, la introducción de especies exóticas invasoras.

### **3.3. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España**

#### *a) Convenio de Barcelona*

La decimosexta reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio para la Protección del Medio Marino y la región Costera del Mar Mediterráneo tuvo lugar en Marrakesh (Marruecos) del 3 al 5 de noviembre de 2009.

La decisión más importante durante esta reunión ha sido la aprobación del Programa de Trabajo Quinquenal (2010-2015). De igual forma se han aprobado 4 nuevas Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), aunque ninguna de ellas es española.

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

La próxima Conferencia de las Partes de este Convenio tendrá lugar en septiembre de 2010, por lo que durante este año han mantenido su actividad intersesional su Comité de Biodiversidad y su Comité de Especies y Hábitats, los cuales han continuado su trabajo en la designación de áreas marinas protegidas, incluyendo las áreas más allá de la jurisdicción nacional, y la mejora de los procesos de participación en dichos procesos, o el desarrollo del sistema de Objetivos Ecológicos de Calidad (EcoQOs) para la evaluación de la calidad del medio marino).



**3.4. 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 el año 2009 el Acuerdo ha llevado a cabo su actividad intersesional. La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar a finales de 2010.

**4. CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN ATMOSFÉRICA**

**4.1. Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (LRTAP) de 1979**

La vigésimo séptima reunión del Órgano Ejecutivo de este Convenio tuvo lugar del 14 al 18 de diciembre de 2009 en Ginebra (Suiza). Esta reunión adoptó enmiendas que refuerzan las restricciones establecidas a ciertas sustancias (anexos I, II, III, IV, VI y VIII) en el Protocolo de 1998 sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, así como la introducción en dicho Protocolo de la parafina clorada y naftalina policlorada en los anexos I y II. También se introdujeron pequeñas enmiendas a los anexos V y VII del mismo Protocolo. Junto con estas enmiendas la Decisión 2009/4 aprobó unas directrices sobre las mejores técnicas disponibles para el control de emisiones de este Protocolo.

España, un año más, sigue concentrando buena parte de la atención del Órgano Ejecutivo por el continuado incumplimiento de nuestro país de dos Protocolos de este Convenio: el Protocolo de 1988 relativo al control de las emisiones de óxidos de nitrógeno o sus flujos transfronterizos (*NOx Protocol*) y el Protocolo de 1991 relativo al control de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos. La diferencia de este año es que el Órgano Ejecutivo amenaza con la posibilidad de considerar la adopción de medidas más duras contra España en su siguiente reunión en caso de no asumir España mayores medidas para el cumplimiento de estos dos Protocolos (baste recordar que en la sesión del año anterior España presentó un plan por el que esperaba cumplir con las obligaciones establecidas en 2017 para el primer Protocolo y 2020 para el segundo).

**4.2. Protocolo de Montreal (OZONO)**

La vigésimo primera Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal (MOP-21) sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAO) y la novena Conferencia de las Partes de la Convención de Viena para la protec-

ción de la capa de ozono (COP-9) tuvieron lugar del 26 de octubre al 8 de noviembre de 2009 en Puerto Ghalib (Egipto).

El debate principal mantenido giró en torno a la paulatina eliminación de los hidrofluorocarbonos (HFC) y esto además generó una mayor conexión, si cabe, con la cuestión del cambio climático que será explicada a continuación. En el año 2007 la MOP-19 decidió eliminar de forma acelerada los hidroclorofluorocarbonos (HCFC), lo cual conllevó un aumento de los hidrofluorocarbonos (HFC), al ser éstos los sustitutos de los anteriores. Estos últimos no tienen un impacto negativo sobre la capa de ozono, sin embargo, muchas de estas sustancias tienen un impacto miles de veces mayor que el dióxido de carbono sobre el calentamiento atmosférico.

China e India se opusieron frontalmente a esta propuesta por considerarla fuera del ámbito del Protocolo de Montreal al no tratarse técnicamente de sustancias que agoten la capa de ozono. Estos dos países son grandes productores de estas sustancias y entienden que obtendrán un mejor resultado negociador si las mismas se incluyeran bajo los acuerdos de cambio climático a través de la deducción del Mecanismo para un Desarrollo Limpio. El argumento de los promotores de la propuesta es que al haber sido una medida propuesta en el contexto del Protocolo de Montreal debería considerarse bajo su paraguas. Finalmente el argumento principal era la baja confianza en los proponentes en el éxito de las negociaciones sobre el clima. Por su parte la UE indicaba su preferencia de que estas sustancias fueran parte del acuerdo sobre el clima, también para forzar un acuerdo en esta materia. En definitiva una cuestión de negociación entrecruzada que complica todavía aún más el acuerdo sobre su régimen. Habrá que seguir por tanto las futuras negociaciones tanto en el ámbito del ozono como del clima en estas sustancias, aunque parte de su solución estará ligada a los incentivos para su eliminación.

Otra de las sustancias sobre las que se discutió y sí se adoptó una decisión fue el metilbromuro. Otras cuestiones debatidas durante esta sesión fueron la gestión ambientalmente racionales de los bancos de sustancias que agotan la capa de ozono (SAO); los usos esenciales; el fortalecimiento institucional, así como el presupuesto y cuestiones sobre datos y cumplimiento. La destrucción de los bancos de sustancias que agotan la capa de ozono fue objeto de intenso debate ligado en todo caso a la disposición de fondos en esta materia.

## 5. CAMBIO CLIMÁTICO

Del 7 al 18 de diciembre de 2009, se celebraron en Copenhague (Dinamarca) las reuniones correspondientes a la Conferencia de las Partes número

15 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 15) y la quinta Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (MOP 5).

El resultado obtenido en la COP 15 ha sido decepcionante y ha quedado muy por debajo de las expectativas y del nivel ambicionado por la UE. El objetivo de la COP, que se había preparado durante tres años de trabajos siguiendo la «hoja de ruta» adoptada en 2007 en Bali, era la conclusión de un acuerdo jurídicamente vinculante sobre el clima como instrumento post-Kioto aplicable en todo el mundo a partir de 2012. El objetivo final pretendido era la reducción mundial de las emisiones de CO<sub>2</sub> en al menos un 50% en 2050 respecto a 1990, y para conseguirlo los países debían marcarse objetivos intermedios.

Tras una semana de tensas negociaciones, que pusieron de manifiesto la profunda brecha existente entre la visión de los países desarrollados y la de las naciones en desarrollo, el acuerdo alcanzado entre Estados Unidos, China y otros 29 países no fue aceptado por unanimidad en la Convención (requisito necesario para que revista carácter oficial), pues lo rechazaron algunos países como Cuba, Bolivia y Nicaragua. Por ello, los delegados del pleno de la Conferencia renunciaron a votarlo y acordaron «tomar nota» del «Acuerdo de Copenhague», inusual fórmula diplomática que permite dar visibilidad política e incluir en el proceso de negociación el acuerdo alcanzado por los Jefes de Estado y de Gobierno.

Si bien el Acuerdo no reviste carácter vinculante, por lo que las negociaciones para el instrumento jurídico post-Kioto deben proseguir, contiene algunos compromisos serios de actuación contra el cambio climático por los Estados firmantes. Los aspectos más destacados del acuerdo son:

i. Se reconoce que «son necesarios fuertes recortes en las emisiones globales» con el fin de «reducir las emisiones globales de manera que se limite el aumento de la temperatura a menos de 2 °C». Se dice que las emisiones deberán tocar techo «lo antes posible» pero no se precisa cuándo (al principio de la cumbre el objetivo era fijar el máximo posible de emisiones en 2020), y no se establecen objetivos para 2050.

ii. Las Partes del Anexo I se comprometen a incluir en una lista, antes del 31 de enero de 2010, sus compromisos de reducción individuales o conjuntos para 2020. Las Partes del Anexo I que, además, son Partes del Protocolo de Kioto deberán incrementar las reducciones de emisión iniciadas por este Protocolo. El cumplimiento de los compromisos asumidos por las Partes se somete a un «sistema internacional de análisis y consultas» que queda por

definir (no se incluye el concepto de «verificación» por la oposición mostrada por China).

iii. Las Partes que no figuran en el Anexo I deberán asimismo adoptar medidas de mitigación, pero se declara que las medidas adoptadas por los países menos desarrollados lo serán de forma voluntaria y con ayuda económica. Las acciones que reciban financiación deberán comunicarse y serán posteriormente objeto de medición, informe y verificación internacionales sobre su implantación cada dos años, siguiendo la metodología que establezca la Conferencia de las Partes.

iv. Se reconoce «el papel crucial de las reducciones de emisiones procedentes de la deforestación y degradación forestal y la necesidad de promover la eliminación de gases de efecto invernadero por los bosques», y acepta la necesidad de proveer incentivos positivos para estas acciones mediante el establecimiento de mecanismos REDD (reducción de emisiones por deforestación y degradación). La deforestación evitada deberá, por tanto, ser incluida en las categorías de proyectos de mecanismos de desarrollo limpio (MDL) para facilitar el cumplimiento del Protocolo de Kioto.

v. Se establecen cifras concretas en materia de financiación a los países en vías de desarrollo (30.000 millones de dólares para acciones inmediatas de aquí al 2012 y 100.000 millones anuales para el año 2020). Se reconoce el «compromiso colectivo» de los países desarrollados para proveer estos recursos para los países en vías de desarrollo, con una distribución equilibrada entre las acciones de mitigación y las de adaptación al cambio climático, si bien los fondos para adaptación serán priorizados para los países más vulnerables. Para administrar y gestionar estos fondos se dispone la creación del «Fondo Verde del Clima de Copenhague».

vi. Se dispone asimismo la creación de un instrumento tecnológico para apoyar y acelerar el desarrollo y la transferencia de tecnología.

El Acuerdo de Copenhague constituye, por tanto, una declaración política, con elementos importantes, y respaldada por la mayoría de las Partes, que ahora es necesario traducir a un texto vinculante utilizando el cauce y las sesiones del proceso de negociación internacional de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. La próxima oportunidad de lograrlo tendrá lugar en la Conferencia de las Partes número 16 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 16) y la sexta Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (MOP 6), que se celebrarán en México del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010.

## 6. SUSTANCIAS QUÍMICAS Y RESIDUOS PELIGROSOS

La cuestión de las sustancias químicas ha sido el campo ambiental en el que se ha regulado de forma más tardía y en parte es por eso que ahora es que el más se está desarrollando a nivel internacional. De hecho esta área completará el primer ejercicio de agrupamiento de convenios por materias (*clustering*) que está llevando a cabo el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Igualmente es un área por desarrollar en numerosas materias como lo demuestran las intensas negociaciones que se están llevando a cabo en torno a la regulación del mercurio, que de hecho muy probablemente acabe siendo un acuerdo más global para sustancias químicas peligrosas.

En todo caso, además de estas negociaciones formales, que serán analizadas a continuación, también conviene no olvidar otras iniciativas que tienen una gran relevancia. Así, en el año 2009, del 11 al 15 de mayo en Ginebra (Suiza), tuvo lugar la segunda Conferencia Internacional sobre la Gestión de Químicos. La primera Conferencia Internacional se produjo en 2006 y surgió como una iniciativa abierta, de múltiples interesados y como proceso participativo de diversos foros y organizaciones para comenzar el proceso de cara a abordar los objetivos marcados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, en cuyo Plan de Implementación se incluye, entre otros, el objetivo de obtener para el año 2020 en lo que se refiere a sustancias químicas, «el uso y la producción de estos productos de forma que se minimicen los efectos adversos significativos de los mismos sobre la salud humana y el medio ambiente». La primera Conferencia aprobó el llamado «enfoque estratégico para la gestión internacional de las sustancias químicas» (más conocido por sus siglas en inglés, SAICM), así como el Plan Global de Acción junto con la Declaración Internacional de Dubai sobre la gestión de productos químicos.

Durante esta segunda conferencia las cuestiones consideradas como emergentes fueron el plomo en la pintura, nanotecnología y nanomateriales, sustancias químicas en productos y los residuos electrónicos. Buena parte de las discusiones de esta segunda conferencia se dedicaron a las complejas cuestiones organizativas y procedimentales del proceso, en particular sobre el cómo desarrollar el trabajo intersesional de la propia conferencia. La cuestión de la financiación, no sólo ya de la conferencia y de sus posibles estructuras, sino más importante de la implementación de estas actividades a nivel nacional, en particular en países en vías de desarrollo, también fue objeto de extensas discusiones que se saldaron con la recomendación de que el próximo reaprovisionamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial

(FMAM) tenga en cuenta las necesidades en el campo de la gestión de sustancias químicas.

La tercera conferencia tendrá lugar en 2012 y es entonces donde se podrá empezar a ver de forma operativa si la Conferencia verdaderamente está contribuyendo a los objetivos marcados para el 2020 o si hay que poner en marcha otro tipo de medidas.

#### **6.1. Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989)**

El Convenio celebró su novena Conferencia de las Partes (COP-9) en el año 2008 por lo que en el año 2009 llevó a cabo su actividad intersesional.

La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar en 2010, aunque antes habrá un evento singular que es la Conferencia Extraordinaria de las Partes de los tres Convenios (Basilea, Rotterdam y Estocolmo) la cual tendrá lugar en febrero de 2010 en Bali.

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

La cuarta Conferencia de las Partes de este Convenio tuvo lugar en Roma del 27 al 31 de octubre de 2008, por lo que este Convenio durante el año 2009 realizó las actividades normales intersesionales. La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar en 2010, aunque este Convenio también formará parte de la Conferencia Extraordinaria de las Partes de los tres Convenios (Basilea, Rotterdam y Estocolmo), la cual tendrá lugar en febrero de 2010 en Bali.

#### **6.3. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001)**

La cuarta Conferencia de las Partes para la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes tuvo lugar del 4 al 8 de mayo de 2009 en Ginebra (Suiza). El importante avance realizado durante esta reunión lo demuestra no sólo las 33 decisiones adoptadas sino que llama especialmente la atención el acuerdo sobre la incorporación de un total de 9 sustancias contaminantes orgánicas persistentes a la lista del Convenio.

El otro bloque de temas que propició el acuerdo en la introducción de estos químicos giró claramente en torno a los recursos financieros y las directrices para el mecanismo financiero, así como los planes de implementación.

Para esta reunión se había preparado una evaluación de necesidades en relación a los costes de implementación del Convenio para el período 2010-2014, cuya estimación rondaba los 5.000 millones de dólares para las 68 Partes Contratantes en vías de desarrollo y en relación solamente a los 12 contaminantes orgánicos persistentes contenidos en la lista originaria del Convenio, sin tener en cuenta los costes de implementación de las nueve sustancias a incluir. Esta cantidad contrastaba con los informes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) que reflejaban una contribución de 360 millones de dólares en la eliminación de Contaminantes Orgánicos Persistentes desde el año 2001, junto con la cofinanciación adicional de unos 400 millones de dólares. La solución fue la petición de la Conferencia de las Partes que durante el quinto reaprovisionamiento de fondos del FMAM se tenga en cuenta debidamente las necesidades del Convenio para su implementación, de forma que se aumente considerablemente la financiación para esta línea en el FMAM.

La brecha entre lo que se necesita y lo que se dispone fue la principal excusa de algunos países en vías de desarrollo para justificar que sería injusto establecer en este momento un mecanismo de cumplimiento bajo el Convenio que revisara el cumplimiento de los objetivos de las Partes Contratantes cuando los países en vías de desarrollo no disponen todavía de los medios para la adecuada implementación. Por tanto, el gran damnificado de esta negociación fue el mecanismo de cumplimiento cuya discusión quedó pospuesta para la próxima COP.

Los logros obtenidos durante esta COP-4 deben ser vistos en el contexto de su tardía aprobación (la reunión concluyó en la madrugada del sábado 9 de mayo) y de la importante cuestión que quedó fuera del acuerdo final (comité de cumplimiento). Lo peor es que estos mecanismos o bien se introducen en un momento temprano de la puesta en marcha del Convenio o finalmente se convierten en cuestiones pendientes con carácter permanente.

#### **6.4. Grupo de Trabajo para Revisar y Evaluar las Medidas para Solucionar la Cuestión Global del Mercurio**

La cuestión global del mercurio dio un giro completamente inesperado en el año 2009. Tal y como se expondrá con detalle en el apartado III, relativo a las decisiones adoptadas por el PNUMA, esta cuestión cambió radicalmente durante su discusión en el seno del Consejo del Gobierno del PNUMA en febrero de 2009, debido al apoyo de la nueva administración norteamericana al desarrollo de un instrumento jurídicamente vinculante, a través de un Comité Negociador Intergubernamental. El acuerdo final

aprueba el inicio de las negociaciones formales en el año 2010 y la celebración en 2009 de un grupo de trabajo en preparación del Comité.

Conforme a esta Decisión del Consejo de Gobierno del PNUMA el grupo de trabajo *ad hoc* en preparación del Comité Negociador Intergubernamental se reunió del 19 al 23 de octubre de 2009 en Bangkok (Tailandia). Durante esta reunión el grupo de trabajo llegó a un acuerdo para recomendar reglas de procedimiento al Comité Negociador y elaboró una lista de elementos a desarrollar como posible trabajo intersesional que podría preparar la Secretaría para facilitar el trabajo del Comité Negociador. Entre esos elementos destaca el desarrollo de opciones para estructurar el instrumento así como opciones relacionadas con el contenido sustantivo del mismo.

El grupo de trabajo sirvió igualmente para facilitar más información y un mejor entendimiento en un contexto informal previo a las negociaciones sobre cuestiones tales como los métodos de almacenamiento y abastecimiento de mercurio, las minas pequeñas y artesanales de oro y sobre productos y procesos.

La primera sesión del Comité Negociador Intergubernamental tendrá lugar en Estocolmo (Suecia) del 7 al 11 de junio de 2010.

### **III. ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES (EL PNUMA Y LA CDS)**

El *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA) celebró la *vigésimo quinta sesión del Consejo de Administración*, del 16 al 20 de febrero de 2009 en Nairobi (Kenia). En dicha sesión se adoptaron una serie de importantes decisiones para el derecho ambiental.

La más inesperada decisión y considerada por muchos como histórica fue, como ya se ha señalado en el punto anterior, la de negociar un instrumento jurídicamente vinculante sobre mercurio, trabajo que será encargado a un Comité Negociador Intergubernamental. La falta de acuerdo y las posturas enfrentadas mostradas durante la segunda reunión del «grupo de trabajo para revisar y evaluar las medidas para solucionar la cuestión global del mercurio» auguraban un período de algunos años de tensas discusiones hasta la apertura de dichas negociaciones, en particular por la oposición mostrada por Estados Unidos. Hay que recordar que las visiones enfrentadas en esta materia eran las que abogaban por el desarrollo de un instrumento jurídicamente vinculante (Unión Europea, grupo africano, Suiza y la mayor parte de países latinoamericanos y del Caribe) o aquellos que consideraban suficiente el desarrollo de mecanismos voluntarios (Estados Unidos, Argentina, China,



India y México). El cambio de administración en Estados Unidos y el inmediato apoyo por su parte al desarrollo de un instrumento jurídicamente vinculante han sido suficientes para transformar completamente el marco negociador. El acuerdo final alcanzado fue el de aceptar la negociación de un instrumento jurídicamente vinculante pero no iniciar su negociación formal hasta el 2010, dejando 2009 para la preparación informal a través de un grupo de trabajo del Comité Negociador. La decisión además deja la puerta abierta a que el Comité Negociador incluya en sus negociaciones no sólo el mercurio sino también otras sustancias como el cadmio y el plomo.

La segunda decisión realmente destacable en materia de derecho ambiental es el relanzamiento del proceso de gobernanza ambiental internacional. El Consejo de Gobierno consideró oportuno celebrar en el año 2012 una cumbre mundial de revisión del avance de los temas ambientales (Rio+20). La nueva situación del PNUMA con respecto a los años 90 en los que tuvo lugar el anterior debate sobre esta cuestión puede ser ahora una diferencia notable, aunque en todo caso habrá que seguir el proceso para ver hacia donde se encamina el mismo y si verdaderamente es capaz de trascender a la mera discusión del nombre de una nueva organización y el proceso entra a analizar y delimitar los verdaderos problemas de la gobernanza global ambiental. La posible consideración de metas más ambiciosas ha hecho que el proceso se canalice nuevamente a través de un pequeño grupo de ministros.

Además, el Consejo de Gobierno adoptó el Cuarto Programa para el Desarrollo y la Revisión Periódica del Derecho Ambiental (más conocido como el Programa Montevideo IV) como la amplia estrategia del PNUMA y de la comunidad internacional para formular las actividades en el campo del derecho ambiental en la próxima década.

El Consejo de Gobierno debía aprobar unas Directrices para el desarrollo de legislación nacional sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en temas ambientales, así como unas Directrices para el desarrollo de legislación nacional sobre responsabilidad, medidas de respuesta y compensación por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente, pero finalmente decidió tomar nota de las mismas y solicitar que se siguiera trabajando sobre su desarrollo de cara a su aprobación en la próxima sesión del Consejo de Gobierno.

En relación con la plataforma IPBES el Consejo de Gobierno simplemente estableció la organización de otra reunión durante el 2009 para seguir discutiendo sobre esta iniciativa de cara a su posible adopción durante la próxima reunión del Consejo de Gobierno.

Del 4 al 15 de mayo de 2009 tuvo lugar el *decimoséptimo período de sesiones de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*. De acuerdo con su nueva estructura de trabajo, por la cual cada ciclo está compuesto por un año de revisión y un año de política, en este caso correspondía la adopción de decisiones en relación con la implementación del área temática sobre agricultura, desarrollo rural, tierra, sequía, desertificación y África. Las diferentes crisis mundiales, entre ellas la alimentaria, aumentaron la sensación de urgencia en las discusiones y en cómo facilitar soluciones y acciones concretas para reducir la pobreza. Sin ninguna duda todas las crisis están relacionadas y el modo de manejarlas o el punto de encuentro debería ser nuevamente el desarrollo sostenible. Esta reflexión lo que vino a poner en duda fue el propio papel de la Comisión en realmente facilitar soluciones o si sus decisiones provocan cambios reales de modo sectorial. A pesar de que esta sesión adoptó sus habituales decisiones, la duda de cómo mejorar el papel de la Comisión en el contexto de la gobernanza global fue constante durante la sesión. Todas estas cuestiones deberán ser recogidas y resueltas para esa cumbre de Rio+20.

#### **IV. 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).

Durante el año 2009 se han mantenido reuniones relacionadas con el quinto reaprovisionamiento del FMAM, el cual debería ser aprobado en la próxima reunión de la Asamblea del FMAM que tendrá lugar en abril de 2010 en Punta del Este (Uruguay) y cubrir el período 1 de julio de 2010 hasta el 30 de junio de 2014. Las negociaciones del reaprovisionamiento de fondos son siempre complejas pero en este caso si se tiene en cuenta las peticiones de financiación que han sido presentadas en diferentes apartados de este capítulo y la situación actual de crisis internacional, las harán todavía más complicadas.

#### **V. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES**

Las crisis mundiales han vuelto a marcar muchas de las agendas internacionales durante este año 2009 y han afectado en gran medida las agendas

ambientales. La convocatoria de una cumbre mundial en el año 2012 (Rio+20) junto con la apertura de su preparación en torno a unos pocos temas (economía verde o la mejora de la gobernanza ambiental internacional), abre un cierto período de esperanza en cuanto a los posibles logros y cambios que se puedan producir.

La divergencia de visiones a la hora de abordar ciertos problemas como el mercurio tuvo en este 2009 un vuelco inesperado que nos muestra que muchos cambios no es una cuestión de tiempo que se produzcan sino de voluntad política, la cual en muchos temas ambientales quizás haya estado ausente por demasiado tiempo.

No obstante, no hay que olvidar que dichos avances o esperanza se producen en un momento de incumplimiento sistemático o fracaso en el cumplimiento de los objetivos marcados en prácticamente todas las áreas temáticas ambientales. Cambio climático es el más conocido o evidente pero hay muchos otros ejemplos. Llegaremos a 2010 sin haber sido capaces de reducir la pérdida de biodiversidad en nuestro planeta, objetivo que nos habíamos marcado en el año 2002, o llegaremos a 2012 sin haber sido capaces de acordar mecanismos para la creación de áreas marinas protegidas más allá de la jurisdicción de los Estados y por tanto no contaremos con una red mundial coherente de áreas marinas protegidas, por citar un par de ejemplos destacados de una larga lista de incumplimientos.

## VI. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

BABER, W., *Global Democracy and Sustainable Jurisprudence: Deliberative Environmental Law*, MIT Press, 2009.

BIRNIE, P., *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 2009.

BORGERSON, S. G., *The National Interest and the Law of the Sea*, Council on Foreign Relations, 2009.

BURNS, W. C. G. y H. M. OSOFSKY (ED), *Adjudicating Climate Change: State, National, and International Approaches*, Cambridge University Press, 2009.

CHIRCOP, A. et al., *The Future of Ocean Regime-Building: Essays in Tribute to Douglas M. Johnston*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

FISHER, D. E., *The Law and Governance of Water Resources: the Challenge of Sustainability*, Edward Elgar, 2009.

FITZMAURICE, M., *Contemporary Issues in International Environmental Law*, Edward Elgar, 2009.

- FRIEDRICH, S., *Fairness in International Climate Change Law and Policy*, Cambridge University Press, 2009.
- JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S., *Derecho Ambiental. Los Desafíos del Cambio Global. Ocho Cuestiones Clave*, Dykinson, 2009.
- LANGET, D., *Prior Informed Consent and Hazardous Trade: Regulating Trade in Hazardous Goods at the Intersection of Sovereignty, Free Trade and Environmental Protection*, Aspen Publishers, 2009.
- MORGUERA, E., *Corporate Accountability in International Environmental Law*, Oxford University Press, 2009.
- RICHARDSON, B. J., IMAI, S. y K. MCNEIL, *Indigenous Peoples and the Law: Comparative and Critical Perspectives*, Hart, 2009.
- RUIZ FABRI, H. y L. GRADONI (Dir.), *La Circulation des Concepts Juridiques: le Droit International de l'environnement entre Mondialisation et Fragmentation*, Société de législation comparée, 2009.
- STEPHENS, T., *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press, 2009.
- VOIGT, C., *Sustainable Development as a Principle of International Law: Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- TREVES, T. et al. (ed.), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, Cambridge University Press, 2009.
- VRANES, E., *Trade and Environment: Fundamental Issues in International Law, WTO Law and the Legal Theory*, Oxford University Press, 2009.
- WARNER, R., *Protecting the Oceans Beyond National Jurisdiction: Strengthening the International Law Framework*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- WOLD, C., *Climate Change and the Law*, Lexis-Nexis, 2009.
- YOUNG, T. R., *Covering ABS: Addressing the Need for Sectoral, Geographical, Legal and International Integration in the ABS Regime: Papers and Studies of the ABS Project*. IUCN Publications, 2009. [IUCN environmental policy and law paper: no. 67/5.ABS series: no. 5].