

PRIMERA PARTE

DERECHO INTERNACIONAL

Compromisos internacionales ambientales: Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (incluidos los de cambio climático)

ALEJANDRO LAGO CANDEIRA

SUMARIO: I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. II. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS. 1. Participación ambiental (Tratado de Aarhus). 2. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad. 3. Protección del medio ambiente marino. 4. Calidad del aire y protección atmosférica. 5. Cambio climático. Acuerdo de París. 6. Sustancias químicas y residuos peligrosos. III. ORGANIZACIÓN: ANALISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES. 1. Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2. Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible. IV. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS. V. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES. VI. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES.

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2015 pasará sin duda a la historia del derecho ambiental internacional. En primer lugar, por el acuerdo alcanzado en diciembre en París en el seno de la Convención Marco sobre Cambio Climático (el denominado como “Acuerdo de París”) y, en segundo lugar, por la aprobación en septiembre, en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la “Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

La Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Cambio Climático alcanzó un acuerdo calificado por la mayoría de medios de comunicación internacionales como “histórico”. Y sin duda lo es, porque el acuerdo se produce tras numerosos años de infructuosas negociaciones y algún que otro estrepitoso fracaso (el de Copenhague en 2009) que nos han llevado a que la década del 2010 al 2020 sea una década perdida en materia de lucha contra el cambio climático (al menos desde el punto de vista formal, dado que está claro que sobre el terreno se siguen llevando a cabo numerosos proyectos con grandes inversiones). El Acuerdo de París precisa y define mejor el objeto de la Convención Marco y establece por primera vez en un texto jurídicamente vinculante el objetivo concreto de mantener el aumento de la temperatura media del planeta “muy por debajo de los 2 °C”, e intentar limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C. El principal mecanismo que establece el Acuerdo para la consecución de este objetivo es el de las llamadas “contribuciones determinadas a nivel nacional”. La mayoría de países han comunicado en este 2015 a la secretaría de la Convención sus contribuciones nacionales, muchos de ellos con el ámbito temporal del 2030 y algunos pocos para el 2025.

El informe de síntesis preparado por la secretaría en noviembre de 2015 muestra, con las contribuciones nacionales presentadas por las Partes, una desviación de más de 15 gigatoneladas de gases de efecto invernadero para el año 2030 sobre el objetivo de los 2 °C (la secretaría debe emitir un nuevo informe actualizado en mayo de 2016, que incluirá un mayor número de contribuciones nacionales y en el que, con seguridad, se pondrá de manifiesto que la desviación es todavía mayor). El Acuerdo es plenamente consciente de esta situación y lo pone de manifiesto en su estrategia, que no es otra que dar por perdida la primera parte del siglo (en el que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcanzarán su máximo) para tratar de lograr un equilibrio en su segunda mitad. Lo hace con la esperanza de que el máximo se alcance “lo antes posible”, “y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible”. El Acuerdo apuesta por corregir esta incapacidad de decidir a nivel internacional lo que tiene que hacer cada Estado para, de forma colectiva, solucionar o gestionar un problema, mediante la transparencia y la presión que ésta va a ir ejerciendo sobre la sociedad civil y la comunidad internacional a medida que transcurra el tiempo. Habrá que esperar a ver si los importantes compromisos financieros adquiridos por las Partes de la Convención se cumplen (movilización de 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020), así como los detalles de los procedimientos que el Acuerdo prevé poner en marcha, y si los mismos son capaces de revertir rápidamente la tendencia actual.

Bajo el prisma más amplio del desarrollo sostenible, 2015 pasará a la historia por la aprobación, en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible celebrada del 25 al 27 de septiembre en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”). La negociación y aprobación de esta Agenda ha sido un proceso realmente exitoso y está teniendo un efecto tremendamente dinamizador en todos los instrumentos internacionales de protección del medio ambiente, que han intentado aportar sus objetivos y agendas al proceso y, una vez aprobada, están alineando sus objetivos y estrategias a la consecución de los objetivos más globales de la misma.

En el resto de convenios ambientales, hay que destacar en este 2015 la inclusión, por primera vez en la historia del Convenio de Estocolmo, de una sustancia química en el anexo A del Convenio mediante votación. Ante la situación de bloqueo injustificado de una sola Parte para la inclusión de esta sustancia en el Anexo A del Convenio, y no habiéndose alcanzado, por tanto, un consenso, se realizó una votación por la cual se decidió su inclusión. Algo que debería ser lo normal y cuasi automático (la toma de decisiones en base a la información científica aportada por el comité específico del convenio), lamentablemente suele ser la excepción. De hecho, este Convenio es de los pocos que prevén la votación como sistema de toma de decisiones cuando no se puede alcanzar el consenso e, incluso así, pocas veces las Partes proceden de forma natural a una votación cuando no se ha alcanzado el consenso. Que el consenso sea utilizado por una reducida minoría (o incluso por un solo país) para condenar a una injustificada inacción al resto del mundo es una verdadera tragedia. Mientras eso no se solucione con rigor en la toma de decisiones en los convenios ambientales, el planeta y nuestra vida futura en él seguirán sentenciados.

II. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVAS POR MATERIAS

1. PARTICIPACIÓN AMBIENTAL (TRATADO DE AARHUS)

La quinta reunión de las Partes (MOP-5) del Tratado de Aarhus y la segunda sesión de la reunión de las Partes del Protocolo sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes (PRTR) tuvieron lugar en julio de 2014 y las próximas reuniones de estos instrumentos internacionales tendrán lugar en 2017.

Durante el año 2015 el Tratado de Aarhus así como su Protocolo sobre registro de emisiones y transferencia de contaminantes realizaron distintos trabajos y mantuvieron reuniones de sus grupos de trabajo. En ese sentido, destacan las 4 cuatro reuniones mantenidas por el Comité de Cumplimiento durante este año y la organización en Madrid a finales de noviembre, de tres reuniones del Protocolo sobre registro de emisiones y transferencia de contaminantes (PRTR): 2ª sesión de la Mesa Redonda Mundial UNECE-OCDE sobre PRTR; 4ª reunión del Grupo de Trabajo de las Partes en el Protocolo sobre PRTR; y 9ª sesión de su Mesa.

2. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA, PAISAJE Y BIODIVERSIDAD

2.1. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid (1991)

La trigésimo octava Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 1 al 10 de junio de 2015 en Sofía (Bulgaria), junto con la décimo octava reunión del Comité de Protección Ambiental de la Antártida.

Durante esta reunión se han aprobado diecinueve Medidas (relativas todas ellas a planes revisados de gestión de distintas áreas protegidas y a los lugares y monumentos históricos de la Antártida), seis Decisiones y seis Resoluciones. Entre las Decisiones destaca la Decisión 5 relativa a la “Responsabilidad derivada de emergencias ambientales”. En esta Decisión se constata la situación de bloqueo para la entrada en vigor del Anexo VI (“Responsabilidad emanada de emergencias ambientales”) del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente. Este Anexo VI fue adoptado en el año 2005, pero, conforme al apartado 4 del artículo IX del Tratado Antártico, el mismo requiere de la aprobación de todas las Partes, lo cual imposibilitará *de facto* la entrada en vigor de este y de cualquier otro acuerdo de responsabilidad ambiental que se pueda discutir o aprobar en un futuro. La protección ambiental a través del establecimiento de regímenes de responsabilidad ambiental como el establecido en el Anexo VI del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, está en claro retroceso en los últimos años y los Estados son reacios a establecer este tipo de sistemas, en particular cuando la responsabilidad es estricta, sobre sus operadores nacionales y mucho más reacios cuando se establecen posibles asunciones de responsabilidad por parte de los Estados. La Decisión aprobada en esta ocasión se da de plazo hasta el año 2020 para intentar que el Anexo VI entre en vigor y, de no ser así, se plantea comenzar en dicha fecha la negociación de un nuevo régimen de responsabilidad ambiental, tal y como dispone el artículo 16 del Protocolo. Ningún instrumento internacional de responsabilidad ambiental ha sido aprobado y ha entrado en vigor de forma

preventiva, todos los vigentes se han adoptado a raíz de una catástrofe ambiental y la Antártida no parece que vaya a ser una excepción.

Entre las Resoluciones destacan la relativa a la creación del “Portal de medioambientes Antárticos”¹ “como un importante mecanismo para poner a disposición del Comité para la Protección del Medio Ambiente y de las Partes del Tratado Antártico asesoramiento de alta calidad, preciso, apolítico y actualizado” en el que se invita a participar de forma activa a los científicos y a su utilización por parte, tanto del Comité para la Protección del Medio Ambiente, como del Comité Científico de Investigación Antártica. En relación al cambio climático las Partes solicitan la implementación como tema prioritario del “programa de trabajo de respuesta al cambio climático” aprobado por el Comité de Protección del Medio Ambiente e igualmente solicita a las Partes que en la negociación del Acuerdo de París sobre Cambio Climático destaquen el papel de la Antártida.

Por último, una de las resoluciones se refiere a las “áreas de importancia para la conservación de las aves en la Antártida” en la que principalmente se recomienda a las Partes a que tengan en cuenta el reciente informe sobre la identificación de Áreas Importantes para la Conservación de las Aves en la Antártida², en particular sus zonas de reproducción, elaborado por *Environmental Research and Assessment* (ERA) y *Birdlife International*, tanto en la planificación y realización de sus actividades en la Antártida, como en el trabajo de otros acuerdos y comités.

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

La duodécima Conferencia de las Partes del Convenio Ramsar tuvo lugar del 2 al 9 de junio de 2015 en Punta del Este (Uruguay) con el lema “Humedales para nuestro futuro”, en la que se aprobaron un total de 16 resoluciones. Las principales resoluciones adoptadas fueron las relativas al Plan Estratégico de Ramsar para 2016-2024, el Programa del Convenio de Ramsar sobre comunicación, desarrollo de capacidad, educación, participación y concienciación 2016-2021 y el nuevo marco para la provisión de asesoramiento y orientaciones de carácter científico y técnico a la Convención.

¹ <https://www.environments.aq/>

² http://www.era.gs/resources/iba/Important_Bird_Areas_in_Antarctica_2015_v5.pdf

El Plan Estratégico adoptado es un paso importante para conectar a Ramsar con el resto de temas internacionales, en particular los relacionados con la biodiversidad y la Agenda post-2015. Hay que tener en cuenta que uno de los puntos débiles del Convenio es su falta de conexión con instrumentos formales de financiación, en concreto con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) como sí lo están la mayoría de los llamados Convenios de Río. Por tanto, el establecimiento de una conexión directa y bidireccional con otros instrumentos de otros convenios, como por ejemplo las Estrategias y Planes de Acción Nacionales sobre Biodiversidad del Convenio sobre la Diversidad Biológica, no sólo le integran y conectan con los demás elementos de la biodiversidad a nivel nacional, sino que le pueden garantizar acceso a financiación a nivel internacional. En ese sentido el Plan Estratégico debe ser apreciado en conexión con la Resolución relativa a la “mejora de los idiomas, la visibilidad y la envergadura de la Convención, y de las sinergias con otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y otras instituciones internacionales”. También en esa clave de visibilidad y relevancia del Convenio en el ámbito internacional y acceso a la financiación puede verse la Resolución relativa a “las turberas, el cambio climático y el uso racional: implicaciones para la Convención de Ramsar”, puesto que anima a las Partes a utilizar sus inventarios de turberas para valorar la función que las mismas ejercen en el secuestro y almacenamiento de carbono y, por tanto, en la mitigación del cambio climático. Otra importante resolución en la que el Convenio reivindica su visibilidad e importancia en el ámbito internacional es la de “humedales y reducción del riesgo de desastres”.

Por otra parte, la Conferencia de las Partes también puso su acento durante esta reunión en continuar siendo relevante a nivel local, en particular a través de las directrices y el apoyo a las autoridades locales y los gestores de los sitios Ramsar. Para ello se ha aprobado un nuevo marco para la provisión de asesoramiento y orientaciones de carácter científico y técnico a la Convención con el que se pretende dar mejor respuesta a las necesidades específicas de las Partes y en el que se ha priorizado, al menos durante el próximo trienio a nivel presupuestario, la posibilidad de las Partes de solicitar el apoyo de las llamadas “Misiones Ramsar”. Por su parte, el Programa del Convenio de Ramsar sobre comunicación, desarrollo de capacidad, educación, participación y concienciación 2016-2021 aporta un importante giro estratégico para acercar el uso racional de los humedales al público en general, pero en particular destacando el valor que aportan los humedales en diferentes sectores. Por último, en ese intento de acercamiento de estos valores a la sociedad se adoptó la creación de un sistema voluntario de acreditación de “Ciudad de Humedal” de la Convención Ramsar. El objetivo que persigue esta acreditación es el de

favorecer una relación positiva entre las ciudades que se encuentran cerca de humedales y dependen de ellos, principalmente, pero no exclusivamente, Humedales de Importancia Internacional, y dichos humedales a través de una “mayor participación y sensibilización y la consideración de los humedales en la planificación y la toma de decisiones a escala local. Esta iniciativa también pretende fomentar el trabajo en red de dichas ciudades.

España tiene registrados 72 Humedales de Importancia Internacional de los cuales mantiene 2 (Doñana y Las Tablas de Daimiel) en la Lista de Montreux.

La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar en el año 2018.

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

La trigésimo novena sesión del Comité de Patrimonio Mundial tuvo lugar en Bonn (Alemania) del 28 de junio al 8 de julio de 2015. Durante esta reunión se decidió incluir 25 nuevos lugares a la Lista de Patrimonio Mundial, de los cuales veinticuatro tienen carácter cultural, dos carácter natural y uno carácter mixto. El Comité igualmente decidió la ampliación de un lugar cultural y otro natural. El lugar cultural ampliado consiste en la ampliación del lugar Camino de Santiago, el cual pasa a incorporar además del camino francés, los llamados “caminos del Norte” pasando su nueva denominación a ser “Caminos de Santiago de Compostela: camino francés y caminos del Norte de España”.

En la revisión del estado de conservación de los lugares inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial, el Comité dedica nuevamente una Decisión (39 COM 7B.26) al Parque Nacional de Doñana. En este caso, la Decisión aprecia el fallo del Tribunal Supremo por el cual se cancela el proyecto de dragado del río Guadalquivir y solicita que el gobierno muestre su compromiso de no llevar a cabo en un futuro dicho proyecto. La decisión finalmente destaca de forma positiva la suspensión temporal de la autorización ambiental integrada para la extracción y el almacenamiento de gas en las zonas colindantes hasta la emisión de una evaluación de impacto ambiental que pondere adecuadamente los efectos cumulativos de los distintos proyectos, en particular los efectos de dichos proyectos sobre el lugar y conforme a los criterios de la UICN. Por otra parte la Decisión hace referencia, con preocupación, a que la mina de Aznalcóllar vaya a ser reabierto, urgiendo a España a que con anterioridad a su puesta en funcionamiento prepare el oportuno plan de riesgos y respuesta rápida para evitar una nueva catástrofe ambiental como la ocurrida en el año 1998. En

los últimos puntos la decisión solicita que España remita el plan especial de gestión de las zonas de regadío de Doñana y su evaluación de impacto ambiental al Centro de Patrimonio Mundial.

En relación a la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro el Comité decidió nuevamente inscribir lugares de países en conflicto, en este caso un lugar en Irak (Hatra) y dos lugares de Yemen (la ciudad antigua de Sana'a y la antigua ciudad amurallada de Shibam) y remover de dicha lista el Parque Nacional de los Katíos en Colombia.

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

La COP-16 de la Convención tuvo lugar en marzo de 2013 y la COP-17 tendrá lugar en 2016, por lo que durante el año 2015 esta convención mantuvo su actividad intersesional habitual con las reuniones de sus Comités (Permanente, Flora y Fauna).

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

La undécima Conferencia de las Partes (COP-11) tuvo lugar en Quito (Ecuador), del 4 al 9 de noviembre de 2014 y la siguiente Conferencia de las Partes tendrá lugar en el año 2017, por lo que durante el año 2015 el Convenio mantuvo su actividad intersesional.

2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)

La duodécima Conferencia de las Partes (COP-12) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la séptima Reunión de las Partes (MOP-7) del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología y la primera 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 (MOP-1), tuvieron lugar en octubre de 2014 en Pyeongchang (República de Corea). Las próximas reuniones tanto del Convenio como de sus Protocolos está previsto que tengan lugar de forma conjunta en México en diciembre de 2016, por lo que en el año 2015 el Convenio y sus Protocolos han mantenido su actividad intersesional con distintas reuniones de sus grupos de trabajo.

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

La sexta reunión del Órgano Rector del Tratado tuvo lugar del 5 al 9 de octubre de 2015 en Roma (Italia) en la sede de la Organización Mundial

para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Durante esta reunión el Órgano Rector adoptó 13 Resoluciones que abarcan desde cuestiones de organización y planificación del Tratado (Programa de trabajo plurianual del Tratado Internacional 2016-2025 y Programa de trabajo y presupuesto para 2016-17) hasta las relativas a relación con otros instrumentos (Relación con el Convenio sobre la Diversidad Biológica; Orientaciones normativas dirigidas al Fondo Mundial para la Diversidad de Cultivos; Cooperación con la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura; y Cooperación con otros instrumentos y organizaciones internacionales) pasando por las resoluciones verdaderamente sustantivas [Medidas para mejorar el funcionamiento del Sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios; Aplicación de la Estrategia de financiación del Tratado Internacional; Visión y programa de trabajo relativos al Sistema mundial de información; Aplicación del artículo 6 (Utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura); Aplicación del artículo 9 (Derechos del agricultor); y Cumplimiento].

Esta última reunión del Órgano Rector fue la primera en la que el Tratado, tras muchos años siendo el único instrumento multilateral y específico de regulación del acceso a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y el reparto de beneficios derivados de su utilización, ya convive de forma efectiva con un instrumento internacional más amplio de acceso a los recursos genéticos y reparto de beneficios derivados de su utilización, el Protocolo de Nagoya del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el cual entró en vigor el 12 de octubre de 2014. Esto ha hecho que el nivel de exigencia de muchas Partes sobre el Tratado haya aumentado en esta reunión.

El Tratado Internacional establece un delicado equilibrio entre el tan necesario acceso a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura a nivel mundial, clave para el mantenimiento de la seguridad alimentaria (siendo ya éste el mayor reparto de beneficios que aporta), y la distribución de beneficios a los proveedores de dichos recursos. Dicho acceso e intercambio de beneficios lo articula principalmente a través del Sistema Multilateral de Acceso y Distribución de Beneficios, el cual se encuentra limitado a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura del Anexo I del Tratado. Para ello las Partes suelen notificar las colecciones que pasan a formar parte del Sistema Multilateral y el acceso a las mismas se rige por un contrato estándar, denominado Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material del Tratado. En dicho contrato se establece el pago que los usuarios deben realizar en caso de que obtengan beneficios monetarios por la utilización de los recursos

fitogenéticos en cuestión, que a diferencia del CDB y del Protocolo de Nagoya no vuelve a la Parte que ha facilitado el material, sino al Fondo de distribución de beneficios, a través del cual se financian proyectos orientados a comunidades locales y agricultores en países en vías de desarrollo para el mantenimiento de la diversidad biológica agrícola.

El éxito del sistema se basa en el mantenimiento de dicho equilibrio (sin perder de vista el gran beneficio que supone a todos el acceso e intercambio de estos recursos genéticos), sin embargo, actualmente su implementación cuenta con una serie de deficiencias importantes. En primer lugar, no todos los recursos fitogenéticos importantes para la alimentación y la agricultura están incluidos en el Anexo I, por lo que siempre se ha considerado importante llevar a cabo una ampliación de dicha lista. En segundo lugar, no se ha producido por el momento un flujo estable de beneficios hacia el Fondo de distribución de beneficios, el cual se ha tenido que ir dotando de forma provisional mediante aportaciones de las Partes (aquí España ha jugado un papel destacado en el Tratado) y no de los usuarios, como originariamente estaba previsto. Sin embargo, esta aportación voluntaria ha sido claramente insuficiente y, por tanto, ya en la reunión anterior del Órgano Rector se decidió la creación de un Grupo de Trabajo con el encargo específico de estudiar formas de mejorar la creación de flujos monetarios hacia el Fondo del Sistema Multilateral. La entrada en vigor del Protocolo de Nagoya, que se basa en una negociación bilateral del acceso al recurso genético y el reparto de beneficios que se deriven de su utilización, ha aumentado la presión sobre el Tratado, dado que ahora las Partes pueden intentar optimizar los beneficios de forma directa a través de su legislación nacional en aplicación del Protocolo de Nagoya. A esto hay que añadirle que el Tratado no cuenta con mecanismos eficientes para supervisar, controlar o dar seguimiento a los acuerdos estandarizados firmados bajo el Sistema Multilateral, mientras que el Protocolo de Nagoya establece un control internacional de la utilización de los recursos genéticos en los países Parte (aunque está por ver su efectividad real una vez que comience su aplicación).

Por todo lo anterior la sexta reunión del Órgano Rector decidió prorrogar la continuidad del Grupo de Trabajo especial de composición abierta para mejorar el funcionamiento del Sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios, pidiéndole que elabore un proyecto completo de Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material revisado, “centrándose especialmente en el desarrollo de un sistema de suscripción y con la finalidad de evitar la necesidad de otros instrumentos jurídicos”. No obstante, la resolución también dispone que, en caso de ser inevitable la introducción de otros instrumentos jurídicos, el Grupo de Trabajo

desarrolle dichas opciones. De esta forma el Órgano Rector pretende formular nuevas medidas “encaminadas a garantizar un aumento de los pagos de los usuarios y de los ingresos del Fondo de distribución de beneficios de manera sostenible y predecible a largo plazo” en particular mediante “un sistema de suscripción eficaz que reduzca los costos de transacción y brinde seguridad jurídica a los usuarios”.

La anterior resolución está muy ligada a la estrategia de financiación del Tratado, la cual será revisada en la próxima reunión del Órgano Rector, puesto que la misma ha generado unas expectativas que con posterioridad no se han ido viendo cubiertas, lo cual sin duda ha creado cierta frustración entre las Partes en desarrollo que más recursos fitogenéticos aportan al Sistema Multilateral del Tratado (aunque también es cierto que al mismo tiempo son los que más se benefician del libre acceso al sistema). Es fundamental, por tanto, que el examen de la estrategia de financiación tenga plenamente en cuenta las perspectivas financieras previstas por las distintas opciones para la mejora del Sistema Multilateral señalado con anterioridad, para evitar generar nuevamente expectativas que posteriormente no se podrán realizar.

La sexta reunión del Órgano Rector sirvió también para continuar perfilando el Sistema mundial de información sobre los recursos fitogenéticos, en el que España ha contribuido de forma activa, con la aprobación de la Visión (“El Sistema mundial de información sobre los RFAA integra y amplía los sistemas existentes a fin de crear el punto de entrada mundial a la información y los conocimientos para fortalecer la capacidad de conservación, gestión y utilización de los RFAA”), su Programa de Trabajo para el período 2016-2022 y la creación de un Comité Asesor Científico.

La próxima reunión del Órgano Rector tendrá lugar en 2017.

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

La Convención mantuvo en 2015 su duodécima Conferencia de las Partes (COP-12), la cual tuvo lugar del 12 al 23 de octubre en Ankara (Turquía). Sus dos comités, el Comité de Ciencia y Tecnología y el Comité sobre la Revisión de la Implementación de la Convención, también se reunieron de forma paralela durante la COP-12, remitiendo diferentes proyectos de decisiones para su adopción por la COP. En el plenario final la COP-12 adoptó 35 decisiones.

Durante esta COP el Comité de Ciencia y Tecnología se benefició de los resultados de la 3ª Conferencia Científica de la Convención, lo que se ha traducido en propuestas concretas de mejora del funcionamiento del propio Comité o de la forma en la que se debe diseminar la información científica, incluido el conocimiento tradicional. El Comité además ha seguido trabajando en el desarrollo de la plataforma o interfaz científico-normativa, en este caso mediante la aprobación de su programa de trabajo.

De las numerosas claves que ha tenido esta importante COP-12 hay que destacar dos. La primera es la exitosa reinterpretación del ámbito de la Convención sin necesidad de negociar una enmienda a la misma y de forma que se trascendiera, sin perder su objetivo inicial, su enfoque principal en África, al destacar las distintas condiciones a nivel regional y nacional y, sobre todo, al aceptar que una proporción importante de la degradación de suelo a nivel mundial se está produciendo fuera de las zonas áridas o sub-áridas. La segunda clave ha radicado en saber capitalizar tanto el trabajo aportado como los resultados del proceso de adopción de la Agenda 2030 (o post-2015) y la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En particular la COP-12 ha identificado a la Convención como el principal instrumento para el cumplimiento del objetivo 15.3 (“Para 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo”), lo cual capitaliza el trabajo de la Convención en la definición del concepto de “degradación neutra del suelo” invitando a las Partes de la Convención a establecer objetivos voluntarios a nivel nacional para la consecución de dicho objetivo y enlazando incluso con la importancia de este tema en la mitigación del cambio climático. De esta forma la Convención reivindica la importancia de su trabajo e iniciativas en el ámbito internacional en los próximos años.

La COP-12 ha conseguido, a instancias del país anfitrión mediante el lanzamiento, junto con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF), de la llamada Iniciativa de Ankara, el establecimiento de una línea de financiación específica dentro del GEF para el establecimiento de los objetivos nacionales voluntarios sobre degradación neutra del suelo. Un buen comienzo para que los países en vías de desarrollo puedan iniciar dicha tarea.

Por último, hay que destacar que en la revisión de los formatos de informe que deben ser remitidos a la COP se han incluido una serie de “indicadores de progreso” en relación con la tendencia de cobertura de suelos, productividad de suelos, así como los stocks de carbono para informar en este caso bajo los Convenios de Río.

La COP volvió a posponer, ante la falta de consenso, el avance de cualquier decisión en lo relativo al procedimiento de arbitraje o de conciliación, cuyo desarrollo aparece previsto en los artículos 27 y 28 de la Convención, al igual que careció de consenso para desbloquear la regla de procedimiento relativa a la toma de decisiones (la cual, al no haber sido adoptada en ninguno de los Convenios de Río, los limita exclusivamente a la toma de decisión por consenso).

La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar en otoño de 2017.

2.9. Convenio Europeo del Paisaje (2000)

El decimosexto taller anual del Convenio tuvo lugar en Andorra la Vella (Andorra) los días 1 y 2 de octubre de 2015 bajo el título “Paisaje y cooperación transfronteriza: el paisaje no conoce fronteras”. El foco en este caso recayó sobre las experiencias de cooperación transfronteriza en materia de paisaje.

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

La tercera sesión plenaria de la plataforma (IPBES-3) tuvo lugar del 12 al 17 de enero de 2015 en la propia sede de la plataforma en Bonn (Alemania). El número de países Parte de la plataforma sigue aumentando y en el caso de esta sesión alcanzaron los 123. Durante esta tercera sesión se aprobaron algunos de los elementos que habían quedado pendientes de las anteriores sesiones, tales como la estrategia para la comunicación, participación de interesados y asociaciones estratégicas, el programa de trabajo para el período 2014-2018 y algunos procedimientos y normas pendientes para el funcionamiento de la Plataforma, entre las que destacan las relativas a conflictos de intereses. El programa de trabajo ha tenido que ser redefinido para ajustarse a la realidad financiera de la plataforma en la cual ya se arrastra un déficit entre los costes de las tareas a ejecutar y lo realmente aportado por las Partes (hay que recordar que la Plataforma se nutre exclusivamente de aportaciones voluntarias de las Partes), teniendo que asumir que algunas de las tareas deberán ser finalizadas en 2019, en lugar de en 2018, como inicialmente estaba previsto.

En el período entre la segunda y la tercera sesión las organizaciones de Naciones Unidas llamadas a dar apoyo directo y construir esta plataforma (UNESCO, PNUD, PNUMA y FAO) llegaron a un acuerdo de colaboración o de asociación en el ámbito de promoción y apoyo de la

plataforma, el cual ha sido bienvenido por los países que forman parte de la plataforma.

Durante esta sesión se renovó la composición del grupo o panel multidisciplinar de expertos (MEP) y en este caso hay que destacar muy positivamente la nominación de varios expertos españoles y la elección del primer español en dicho grupo, el Profesor investigador Ikerbasque Unai Pascual, del Centro Vasco de Cambio Climático (BC3), un gran experto en el campo de la economía ambiental y en particular en materia de biodiversidad y servicios de los ecosistemas. Esta incorporación al MEP de un experto español es verdaderamente un hito en este proceso puesto que cada una de las cinco regiones de Naciones Unidas seleccionaba 5 expertos para dotar de un total de 25 científicos al MEP a nivel global. Este importante paso debería ser el comienzo de un planteamiento estratégico más serio y continuado a nivel institucional en España sobre nuestra presencia en la plataforma, para que tanto la administración y las instituciones, pero sobre todo los investigadores españoles, estén directamente involucrados tanto en la plataforma como en el grupo multidisciplinar de expertos de la misma.

La cuarta sesión de la plataforma tendrá lugar en febrero de 2016.

3. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO

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

La Asamblea General de Naciones Unidas nuevamente recoge en varias resoluciones los avances llevados a cabo en su seno en relación con la protección del medio marino en el año 2015:

a) Resolución A/RES/70/235 relativa a los océanos y el derecho del mar.

b) Resolución A/RES/70/75 relativa a pesca sostenible (o sostenibilidad de las pesquerías), incluyendo a través del acuerdo de 1995 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos.

c) Resolución A/RES/70/226 relativa a la Conferencia de las Naciones Unidas para apoyar la implementación del Objetivo sobre Desarrollo Sostenible 14: Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

En este apartado hay que destacar una resolución tardía del anterior período de sesiones, la Resolución A/69/292, adoptada el 15 de junio de 2015, la cual se titula “Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional”. Esta Resolución viene a recoger las conclusiones del Grupo de Trabajo Especial Oficioso de Composición Abierta encargado de estudiar las cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional, cuya reunión final tuvo lugar en enero de 2015.

La Asamblea General de Naciones en el primer punto de la Resolución A/69/292 “Decide elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional”. Sin duda esta parece una buena noticia después de que esta cuestión se lleve discutiendo de forma directa o indirecta a nivel internacional desde que el Plan de Implementación de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en el año 2002 incluyera una petición de establecimiento de red de áreas marinas protegidas, incluyendo en zonas fuera de la jurisdicción nacional. Para llevar a cabo este desarrollo, y con anterioridad a convenir una conferencia intergubernamental, la Asamblea General decide crear un Comité Preparatorio abierto el cual será el encargado de elaborar una propuesta. Este Comité comenzará sus trabajos en 2016 e informará de su progreso a la Asamblea General en 2017.

Más allá de este nuevo proceso pre-negociador a través de este nuevo grupo -ahora ya Comité Preparatorio- cuando se desciende al resto de puntos de la resolución, la misma introduce una serie de limitaciones importantes que hacen dudar de que realmente nos encontremos ante un verdadero avance a nivel internacional. Así el punto 2 destaca los elementos del llamado “paquete negociador” del acuerdo, el cual se alcanzó en el año 2011 y hace referencia a los siguientes elementos: “la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, en particular, conjuntamente y como un todo, los recursos genéticos marinos, incluidas las cuestiones relativas a la distribución de los beneficios, las medidas como los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas, incluidas las áreas marinas protegidas, las evaluaciones del impacto ambiental, la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina”. El punto 3

establece que el proceso negociador y, por tanto, su resultado final, “no debe ir en detrimento de los instrumentos y marcos jurídicos existentes ni de los órganos globales, regionales y sectoriales competentes”. Si la situación actual de desprotección y de pérdida de la biodiversidad marina se debe a las distintas actividades humanas de explotación de los recursos y, por tanto, a la inacción de las organizaciones sectoriales y regionales, no se entiende muy bien la utilidad que pueda tener en un futuro este instrumento internacional si el mismo no podrá hacer nada en relación con dichas instituciones y organizaciones sectoriales y regionales si su objetivo desde el inicio será el mantenimiento del *status quo*. Al hilo del punto 3, el punto 4 aclara que el acuerdo en modo alguno tendrá impacto sobre los derechos de aquellos países que no son Parte de la propia Convención de Derecho del Mar u otros acuerdos relacionados con el medio marino. Tras estas importantes limitaciones negociadoras habrá que ver qué tipo de instrumento se presenta al final de este proceso y su valor añadido en el ámbito internacional.

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

El Comité de Protección del Medio Ambiente Marino (MEPC) de MARPOL celebró su sexagésimo octava reunión del 11 al 15 de mayo de 2015.

Durante esta reunión el MEPC adoptó los requisitos ambientales del llamado Código Polar (Código Internacional para los buques que operen en aguas polares) y las enmiendas asociadas a MARPOL para que el Código tuviera efectos jurídicamente vinculantes. El Código cubre el diseño, construcción, equipamiento, formación, investigación y rescate, así como las medidas ambientales de protección que deben cumplir los buques que operen en aguas de ambos polos, lo que incluye medidas de prevención de la contaminación por hidrocarburos, por sustancias líquidas o por desechos y residuos procedentes de los buques. Las disposiciones ambientales del Código se refieren a: la prevención de la contaminación por hidrocarburos (prohibición absoluta de descarga de hidrocarburos al mar y tanques de combustible con separación del casco); la prevención de la contaminación de sustancias líquidas nocivas (prohibición absoluta de vertido); la prevención de contaminación por aguas negras (prohibido excepto en cumplimiento del Anexo IV de MARPOL y otros condicionantes del Código Polar); y la prevención de contaminación por basura o desperdicios de los barcos (prohibido excepto en cumplimiento del Anexo V de MARPOL y otros condicionantes del Código Polar). Se espera que el Código Polar entre en vigor el 1 de enero de 2017 y el mismo sólo será de aplicación para los barcos nuevos construidos con posterioridad a dicha

fecha, aunque los barcos construidos con anterioridad deberán ajustarse a dichos requisitos con posterioridad al 1 de enero de 2018.

EL MEPC adoptó enmiendas al Anexo I en lo relativo a los residuos de los tanques de hidrocarburos (de forma que estos lodos se eliminen de forma adecuada). Igualmente adoptó la ampliación del Área Marina Especialmente Sensible de la Gran Barrera de Coral en Australia, estableciendo nuevas rutas marítimas y áreas de exclusión marítima en la zona.

En relación con la Convención sobre las aguas de lastre de 2004, el Comité destacó que la Convención se encuentra muy próxima a su entrada en vigor al cumplirse ya una de las dos condiciones que fija la propia Convención para su entrada en vigor (ratificación de 30 Estados, actualmente ya son 44) y estar muy cerca de cumplir con la segunda condición (que los países constituyan no menos del 35% del tonelaje bruto mundial, actualmente los países que han ratificado suponen un 32,86%). Durante esta reunión el Comité acordó una hoja de ruta para la implementación de la Convención en la que se establecen los pasos y prioridades iniciales, una vez entre en vigor, entre las que destaca el desarrollo de directrices sobre medidas de contingencia. Por último, dentro de este apartado el Comité concedió la aprobación básica a 5 sistemas de gestión de aguas de lastres y la aprobación definitiva a 1 sistema de gestión.

El Comité desestimó una petición de establecimiento de objetivos cuantitativos de reducción de emisiones a la atmósfera en el sector del transporte marítimo internacional, aunque nada impide que esta cuestión se vuelva a discutir en sesiones posteriores del propio Comité. Por otra parte el Comité adoptó diferentes enmiendas relacionadas con la contaminación atmosférica.

Por último el MEPC adoptó las directrices para el desarrollo del inventario de materiales peligrosos, así como directrices de ayuda en caso de respuesta a un vertido de hidrocarburos.

3.3. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España

a) Convenio de Barcelona

La décimo novena reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio para la Protección del Medio Marino y la región Costera del Mar Mediterráneo tendrá lugar del 9 al 12 de febrero de 2016 en Atenas (Grecia), por lo que en 2015 el Convenio mantuvo su actividad

intersesional con diversas reuniones de sus comités y grupos de trabajo (Comité de Cumplimiento, Grupos de Coordinación del MedPartnership, enfoque por ecosistemas, monitoreo de biodiversidad y pesquerías, entre otros).

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

La reunión de la Comisión OSPAR tuvo lugar del 22 al 26 de junio de 2015 en Ostende (Bélgica).

La Comisión adoptó en este caso 4 recomendaciones para la protección y conservación de tres nuevas especies (sábalo, lapa de las Azores y la lamprea de mar) y un hábitat identificado como particularmente vulnerable en el Nordeste Atlántico (el área intermareal de las colonias de mejillones). Por otra parte la Comisión adoptó las directrices para reducir el impacto de la iluminación de las instalaciones *offshore* sobre los pájaros en el área marítima de OSPAR. Igualmente la Comisión aprobó los programas de trabajo de todos sus comités y grupos de trabajo, así como los términos de referencia de tres nuevos grupos, incluido uno sobre mercurio.

Por último hay que destacar que la Comisión aprobó los procedimientos para la revisión intermedia de OSPAR que tendrá lugar en 2017.

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)

La quinta Reunión de las Partes del Acuerdo ACCOBAMS tuvo lugar en noviembre de 2013 y la próxima reunión se espera tenga lugar en 2016, por lo que durante este año 2015 el Acuerdo ha mantenido su actividad intersesional.

4. CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN ATMOSFÉRICA

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

El Órgano Ejecutivo del convenio mantuvo su trigésimo cuarta reunión el 18 de diciembre de 2015 en Ginebra (Suiza). Durante esta reunión el Órgano Ejecutivo adoptó el plan de trabajo para la

implementación del convenio en el bienio 2016-2017 e igualmente adoptó el informe y las recomendaciones del Comité de Implementación. En este caso el Comité refleja de forma positiva los contactos mantenidos con España en relación a las medidas previstas para el cumplimiento del Protocolo de Gotemburgo relativo a la reducción de la acidificación, de la eutrofización y del ozono en la troposfera, en particular a los niveles de amoníaco. De los últimos trabajos presentados por España parece ser que las emisiones iniciales podrían haber sido sobreestimadas y que las medidas de corrección establecidas podrían haber ya reducido los niveles de amoníaco por debajo de los límites máximos del Protocolo. En todo caso el Comité felicita a España por la presentación de un borrador de plan de acción a este respecto y le solicita le mantenga informado sobre la implementación del mismo.

4.2. Protocolo de Montreal (OZONO)

La vigésimo séptima reunión de las Partes (MOP-27) del Protocolo de Montreal sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAO) tuvo lugar en Dubai (Emiratos Árabes Unidos) del 1 al 5 de noviembre de 2015. Durante esta reunión se adoptaron un total de 28 decisiones.

La MOP-27 estuvo precedida de la reunión del grupo de trabajo de composición abierta, el cual consiguió alcanzar un acuerdo sobre la creación de un grupo de contacto para abordar la cuestión de los hidrofluorocarbonos (HFC) y formas de gestionarlos. Tras varios años de bloqueo absoluto en esta cuestión el Protocolo por fin parece ver un atisbo de luz. Esta Reunión ha conseguido adoptar una decisión en la que se establece una hoja de ruta para la negociación de una enmienda sobre los HFCs, incluyendo una reunión del grupo de trabajo y una Reunión Extraordinaria de las Partes en 2016, ambas para tratar en exclusiva esta cuestión. Queda, evidentemente, tal y como refleja la propia decisión, la resolución de los retos y la aportación de soluciones favorables que permitan definir el contenido de dicha enmienda. Si todo es muy favorable 2016 debería aportar este resultado a la comunidad internacional y en caso de que nuevamente existan escollos será en 2017. Habrá que ver si al final de dicho proceso el consenso prevalece como única regla real en la adopción de las enmiendas al Protocolo, o si, en este caso, es necesario votar. Al contrario de lo que pueda parecer, es muy probable que al final de ese camino el consenso sea la forma de adopción de dicha decisión, porque lo que refuerza el consenso, la legitimidad en la negociación de distintas posiciones en este Protocolo y en definitiva el verdadero multilateralismo ambiental, es justamente la posibilidad de que si no se alcanza un consenso se vote. La simple existencia de una posible votación eleva el nivel y el

compromiso en la negociación en esa búsqueda del consenso, elementos de los que carecen los Convenios de Río y que rebajan ya de partida considerablemente sus expectativas y los contenidos de sus consensos, muy por debajo del mínimo común denominador, en ocasiones hasta el mínimo de una Parte, diluyendo completamente cualquier concepto de reciprocidad o multilateralismo ambiental.

La MOP-27 adoptó además decisiones relativas a exenciones (de uso-esencial para laboratorios y usos analíticos en 2016 en China y de uso crítico de bromuro de metilo para 2016 y 2017).

La MOP-28 tendrá lugar en Ruanda en noviembre de 2016.

5. CAMBIO CLIMÁTICO. ACUERDO DE PARÍS

La vigésimo primera Conferencia de las Partes (COP-21) de la Convención Mundial de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC) y la undécima Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto tuvieron lugar en París del 29 de noviembre al 13 de diciembre de 2015. En ella se adoptaron 35 decisiones, entre las que destaca la aprobación del denominado como Acuerdo de París. El resto de las decisiones han sido en su mayoría procedimentales (extensión del mandato del grupo de expertos de los países menos desarrollados; adopción de los términos de referencia para la tercera revisión de la implementación del marco de creación de capacidad), o metodológicas (mejora en la utilización del mecanismo tecnológico; guías metodológicas para la reducción de emisiones de la deforestación y degradación forestal en los países en desarrollo, y el papel de la conservación, gestión forestal sostenible, mejora de los stocks forestales de carbono -REDD+-; guía al Mecanismo de Desarrollo Limpio e Implementación Conjunta).

Con la aprobación del Acuerdo de París se daba cumplimiento a la hoja de ruta establecida en 2011 en la COP-17 celebrada en Durban (Sudáfrica), que marcó el objetivo de alcanzar un acuerdo internacional en 2015 que involucrase a todos los países (incluidos Estados Unidos, China, India y Rusia), y que estableciera niveles de reducción de emisiones más ambiciosos que los existentes hasta la fecha, con el fin de alcanzar los límites que demanda la ciencia. La consecución de los objetivos fijados en esta hoja de ruta desde Durban (2011) a París (2015) se ha venido desarrollando principalmente mediante el proceso negociador conocido como “Plataforma de Acción Mejorada de Durban” o “Plataforma de Durban”.

La COP-20 de Lima (Perú) 2014 estableció los elementos principales que debía contener el Acuerdo de París y el proceso negociador a seguir hasta dicha reunión. En primer lugar, el acuerdo debía ser ambicioso y reflejar “el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas según las respectivas capacidades, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”. Para alcanzar en tiempo dicho resultado, la COP-20 de Lima solicitó al Grupo de Trabajo de la Plataforma de Durban que redoblara sus esfuerzos y trabajos para avanzar en un texto de negociación de un “protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado acordado con fuerza legal”. Además, la Decisión de la COP-20 establecía una serie de reglas básicas sobre cómo todos los países debían enviar sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (INDCs por sus siglas en inglés) durante el primer trimestre de 2015, por ser éstas los cimientos de la lucha contra el cambio climático a partir de 2020 (fecha en la que se espera entre en vigor el nuevo Acuerdo de París) para su publicación por parte de la Secretaría del Convenio.

La Secretaría, a su vez, tenía el encargo de elaborar un informe de síntesis sobre el efecto agregado de las INDCs comunicado por las Partes al 1 de octubre de 2015. El resultado de este informe no resulta muy alentador, como se refleja gráficamente en el punto 17 de la Decisión por la que se aprueba el Acuerdo de París:

“17. [La Conferencia de las Partes] *Observa con preocupación que los niveles estimados de las emisiones agregadas de gases de efecto invernadero en 2025 y 2030 resultantes de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional no son compatibles con los escenarios de 2 °C de menor costo sino que conducen a un nivel proyectado de 55 gigatoneladas en 2030, y observa también que, para mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, mediante una reducción de las emisiones a 40 gigatoneladas, o por debajo de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, mediante una reducción de las emisiones a un nivel que se definirá en el informe especial mencionado en el párrafo 21 infra, se requerirá un esfuerzo de reducción de las emisiones mucho mayor que el que suponen las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional*”.

Tras numerosos años de intensa negociación, el 12 de diciembre de 2015 se adoptó la Decisión por la que se aprueba el Acuerdo de París. En el análisis que se realiza a continuación se distingue entre el instrumento jurídicamente vinculante adoptado (el “Acuerdo de París” propiamente

dicho), y el contenido de la Decisión por la que se aprueba el Acuerdo de París. La Decisión es más extensa que el propio Acuerdo puesto que aborda la aplicación inmediata y provisional de los términos del Acuerdo y, además, pone en marcha los procesos que deben facilitar los mecanismos y procedimientos para que el Acuerdo sea plenamente operativo desde su primera reunión de las Partes (MOP-1).

El Acuerdo de París está compuesto por 29 artículos sin ningún Anexo. Uno de los principales avances del texto es que establece de forma clara, y por primera vez en un instrumento jurídicamente vinculante, el objetivo del que se viene hablando desde hace años, esto es, la necesidad del mantenimiento del aumento de la temperatura en nuestro planeta por debajo de los 2 °C. El artículo 2 establece que el objeto del Acuerdo es “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza y para ello:”

a) “Mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C (...).”

b) “Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos,”

c) “Elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.”

La inexistencia de una referencia temporal le resta efectividad, 1 (aunque es cierto que siempre que se ha hablado del límite de los 2 °C se ha referido al año 2100).

El artículo 2, en su apartado 2, reconoce el “principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas”, cuyo peso en el texto final resultó controvertido en las negociaciones. El artículo 2.2 dispone que el Acuerdo “se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”. Esta referencia va a repetirse en numerosos artículos del Acuerdo que abordan las medidas e instrumentos que las Partes deben poner en marcha para su aplicación.

La principal medida a través de la que se espera la consecución del objetivo del Acuerdo, el del mantenimiento de la temperatura en torno a 1,5°C y en todo caso muy por debajo de los 2°C, es la de las “contribuciones determinadas a nivel nacional” (INDCs). El artículo 3 establece que todas las Partes deberán realizar y comunicar dichas contribuciones y que “los esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo”. La falta de ambición actual de las contribuciones determinadas a nivel nacional ha quedado claramente de manifiesto en el punto 17 de la Decisión por la que se aprobó el Acuerdo, tal como hemos indicado.

El Acuerdo, para no asumir que el punto de partida de este sistema es extremadamente pobre, fija una estrategia a medio plazo que lo disimule un poco. Así el artículo 4.1 dispone que “las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que los países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo (...)”. El Acuerdo confía así en que en la segunda mitad del siglo, mediante su propio proceso de aplicación, las medidas de las Partes sean cada vez más ambiciosas y que las Partes hagan en un futuro lo que no hacen actualmente en prácticamente ningún convenio ambiental, que adopten dichas medidas “de conformidad con la mejor información científica disponible”. Para llevar a cabo esta mejora progresiva, cada Parte presentará cada cinco años una nueva contribución determinada a nivel nacional, que “representará una progresión” con respecto a la INDC vigente en ese momento.

En relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional, de la lectura conjunta del Acuerdo y de la Decisión por la que se aprueba se deduce que deben comunicarse cuanto antes (la mayoría de países ya lo han hecho a lo largo de 2015 en preparación de esta COP-21) y, en todo caso, como muy tarde en el momento en el que se presenten o depositen sus instrumentos de ratificación del Acuerdo. Con posterioridad, las Partes deben presentar una nueva contribución determinada a nivel nacional cada cinco años (artículo 4.9), sin perjuicio de que puedan ajustar en cualquier momento su contribución vigente “con miras a aumentar su nivel de ambición” (art. 4.11). Estas contribuciones se inscribirán en un registro público que llevará la secretaría. Uno de los elementos más importantes del sistema es la previsión de que “Las Partes deberán rendir cuentas de sus

contribuciones determinadas a nivel nacional” (art. 4.13). En dicha rendición de cuentas, las Partes “promoverán la integridad ambiental, la transparencia, la exactitud, la exhaustividad, la comparabilidad y la coherencia y velarán por que se evite el doble cómputo,” todo ello de conformidad con las orientaciones que apruebe la COP y conforme a los métodos y orientaciones que existan en relación a las medidas de mitigación. El detalle de estos procedimientos será clave para ver hasta qué punto existe un control y una rendición de cuentas real de las Partes en relación con el cumplimiento de sus contribuciones determinadas a nivel nacional.

El Acuerdo contiene disposiciones específicas en relación a las contribuciones determinadas a nivel nacional para las “organizaciones de integración económica” que serán aplicables directamente a la Unión Europea y a España como Estado miembro una vez el Acuerdo entre en vigor. En este caso, la UE estará obligada a comunicar el acuerdo interno al que haya llegado a la secretaría del Acuerdo y cada Estado miembro será responsable del nivel de emisiones que se le haya asignado en ese acuerdo interno. Como novedad, y a diferencia de lo previsto en el Protocolo de Kioto, la responsabilidad que asume la organización regional no subsume a la de sus Estados miembros, pues se prevé que “cada Estado miembro de esa organización regional de integración económica, en forma individual y conjuntamente con dicha organización, será responsable de su nivel de emisiones que figure en el acuerdo interno comunicado” (art. 4 apartados 16, 17 y 18).

El artículo 5 del Acuerdo hace referencia a los sumideros y reservorios de gases de efecto invernadero, recogiendo mayormente las medidas ya existentes. Por su parte, el artículo 6 se refiere a la cooperación entre las Partes en la aplicación de sus INDCs y la posible transferencia internacional de resultados de mitigación, para lo que establece un mecanismo (voluntario) para contribuir a la mitigación de las emisiones de gases de efectos invernadero y apoyar el desarrollo sostenible. La reunión de las Partes del Acuerdo establecerá tanto las normas, modalidades y procedimientos de este mecanismo como el órgano encargado de su supervisión.

El artículo 7 se refiere a uno de los pilares fundamentales de la lucha contra el cambio climático: la adaptación. En este artículo, las Partes “establecen el objetivo mundial relativo a la adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático”. Este precepto dispone además que los esfuerzos de adaptación de las Partes en vías de desarrollo serán reconocidos mediante las modalidades que establezca la MOP-1. Las

Partes deberán igualmente reforzar su cooperación para potenciar la adaptación, y para ello utilizarán el Marco de Adaptación de Cancún. Las medidas que adopten las Partes en materia de adaptación deben comunicarse al Convenio y estar actualizadas y constarán en un registro público que llevará la secretaría.

El artículo 8 se ocupa de las pérdidas y daños del cambio climático y básicamente mantiene el sistema del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, que pasa a estar bajo la autoridad de la reunión de las Partes del Acuerdo. El apartado 4 detalla las esferas en las que las Partes deberían actuar de manera cooperativa en esta materia.

El artículo 9 hace referencia a los recursos financieros, disponiendo que las Partes desarrolladas “deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en vías de desarrollo para prestarles asistencia técnica tanto en la mitigación como en la adaptación”. La movilización de financiación de los países desarrollados “debería representar una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores”. En este punto, es conveniente realizar una lectura cruzada del Acuerdo y la Decisión, puesto que en esta última se manifiesta la intención de los países desarrollados de “mantener su actual objetivo colectivo cuantificado” hasta 2025 de 100.000 millones de dólares anuales, y de que antes de 2025 se establezca un nuevo objetivo que, conforme al Acuerdo, será como mínimo igual que el anterior. El Acuerdo introduce además la obligación de los países desarrollados de comunicar cada dos años información indicativa de sus contribuciones financieras para el clima, de conformidad con las modalidades, los procedimientos y las directrices que apruebe la reunión de las Partes. El artículo alienta igualmente a otras Partes a que presten o sigan prestando dicho apoyo de manera voluntaria (apartado 2). Por último, el apartado 8 confirma el mecanismo financiero de la Convención, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF), como el mecanismo financiero del Acuerdo.

La transferencia de tecnología aparece recogida en el artículo 10 del Acuerdo, que considera que es clave para mejorar la resiliencia al cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y pide a las Partes que fortalezcan su cooperación en este punto. El Acuerdo mantiene el Mecanismo Tecnológico de la convención, al tiempo que establece un marco tecnológico que impartirá una orientación general al mismo.

Los artículos 11 y 12 cubren otros elementos estructurales de los convenios ambientales, como son el fomento de la capacidad o la mejora

de la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso del público a la información sobre el cambio climático.

El artículo 13 diseña uno de los pilares fundamentales para el funcionamiento del Acuerdo: el marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo. Este marco se crea “con el fin de fomentar la confianza mutua y de promover la aplicación efectiva” del Acuerdo. El propósito de este marco es dar una visión clara de las medidas y del apoyo prestado o recibido para hacer frente al cambio climático, aumentando la claridad y facilitando el seguimiento de los progresos realizados en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional, así como una visión completa del apoyo financiero agregado que se haya prestado. La clave de este sistema es que cada Parte tiene obligación de proporcionar periódicamente una serie de informaciones (inventario nacional de emisiones e información relacionada para hacer un seguimiento del progreso de la aplicación de las medidas; contribuciones financieras) y que dichas informaciones serán sometidas a “un examen técnico por expertos” que considerarán el apoyo prestado y la aplicación y cumplimiento de sus INDCs, pudiendo hacer comentarios sobre los ámbitos en que la Parte debe mejorar. Nuevamente la MOP-1 será la encargada de aprobar las modalidades, procedimientos y directrices comunes para la transparencia de las medidas y el apoyo.

El artículo 14 establece el llamado como “el balance mundial”, que no es otra cosa que la evaluación periódica que realizará la COP sobre la aplicación del Acuerdo “para determinar el avance colectivo en el mismo”, lo que se hará “de manera global y facilitadora”, examinando los elementos claves del Acuerdo: la mitigación, la adaptación, los medios de aplicación y el apoyo. El primer balance mundial se realizará en 2023 y posteriormente cada cinco años.

El artículo 15 establece un comité de cumplimiento, compuesto por expertos, como mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento del Acuerdo. El comité tendrá carácter facilitador, funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva. La MOP deberá aprobar sus modalidades y procedimientos.

Los siguientes artículos del Convenio se encargan de la parte institucional habitual de un acuerdo dependiente de un convenio ambiental ya existente: la Conferencia de las Partes actuará como reunión de las Partes (artículo 16); la secretaría de la Convención será la secretaría del Acuerdo (artículo 17); y el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y el Órgano Subsidiario de Ejecución de la Convención lo serán igualmente del Acuerdo (artículo 18).

El Acuerdo quedará abierto a la firma del 22 de abril de 2016 al 21 de abril de 2017 (artículo 20), y para su entrada en vigor se ha previsto la fórmula del Protocolo de Kioto de doble condición, en virtud de la cual es preciso que sea ratificado al menos por 55 Partes “cuyas emisiones estimadas representen globalmente un 55% del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero” (artículo 21), entendiéndose éste último requisito como la cantidad más actualizada que las Partes en la Convención hayan comunicado en la fecha de aprobación del Acuerdo.

La Decisión, por su parte, aprueba en primer lugar el Acuerdo y establece a continuación una serie importante de medidas para su aplicación provisional e inmediata (entiende que el Acuerdo se puede aplicar por las Partes desde ya y pide que éstas notifiquen su aplicación provisional al depositario), así como para la plena operatividad del Acuerdo, mediante la preparación y negociación de los numerosos procedimientos para su aprobación por la primera reunión de las Partes del mismo. Para ello, da por concluido el trabajo del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban y crea, como su sucesor directo, el Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París, al que encarga directamente todos los preparativos para la entrada en vigor del Acuerdo y para la celebración de la primera reunión de las Partes.

En la Decisión, la COP solicita a la secretaría un nuevo informe de síntesis actualizado (a publicar como muy tarde el 2 de mayo de 2016) con base en los INDCs comunicados hasta el 4 de abril de 2016. Por otra parte, la COP prevé la organización de un diálogo de facilitación en el año 2018 “para hacer un balance de sus esfuerzos colectivos y determinar el avance en el logro del objetivo a largo plazo”, y solicita al IPCC a que presente en 2018 “un informe especial sobre los efectos que produciría un calentamiento global de 1,5 °C”.

En relación con las contribuciones previstas a nivel nacional, la Decisión es bastante detallada en cuanto a la información que deben contener y en la que se deben basar, y solicita a cada Parte, en las comunicaciones de sus INDCs a la secretaría, que incluya “una explicación de los motivos por los que la Parte considera que su contribución determinada a nivel nacional es justa y ambiciosa, a la luz de sus circunstancias nacionales” y de la forma en la que contribuye al objetivo del Acuerdo (punto 27).

La Decisión crea el llamado “Comité de París sobre el Fomento de la Capacidad” con un plan de trabajo específico para el período 2016-2020 (puntos 72 a 84), así como una Iniciativa para el Fomento de la Capacidad

de Transparencia “con el fin de mejorar la capacidad institucional y técnica, tanto antes como después de 2020” (punto 85).

El acuerdo alcanzado por la COP-21 con la aprobación del Acuerdo de París, es sin duda un momento y un acuerdo histórico, sobre todo porque la comunidad internacional arrastraba mucha frustración tras varios años de trabajo y negociación sin alcanzar acuerdo alguno. Sin embargo, si tuviéramos que valorar el Acuerdo de París por lo que es y lo que supone en este momento (aportación de las Partes de la Convención a través de sus contribuciones determinadas a nivel nacional), en relación con la consecución de los objetivos del Acuerdo (el punto 17 de la Decisión refleja, como hemos expuesto, lo lejos que nos encontramos de su consecución), el resultado es muy pobre. Está por ver si la puesta en marcha de los mecanismos previstos en el Acuerdo, cuyos detalles habrá que negociar durante los próximos años para ser adoptados en la primera reunión de las Partes, llevan realmente a que las Partes se sientan verdaderamente responsables ante su sociedad civil y ante la comunidad internacional y hagan lo que no han hecho hasta la fecha en ningún convenio ambiental internacional: actuar conforme a los límites que demanda la ciencia. Por lo pronto, la estrategia da por perdida la primera mitad del siglo XXI y espera poder controlar y revertir la situación en la segunda mitad del siglo. Dicho cambio “radical” solo se podrá llevar a cabo por unos líderes mundiales que manejen con conocimiento y profundidad los temas ambientales y de desarrollo sostenible, presionados por una sociedad civil que así se lo exija y que no indiferente a una cuestión tan capital para el futuro de la humanidad.

6. SUSTANCIAS QUÍMICAS Y RESIDUOS PELIGROSOS

La tercera COP conjunta de los tres convenios de químicos (Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación de 1989 (COP-12); Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicado a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto de Comercio Internacional de 1998 (COP-7); y Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes de 2001 (COP-7)) tuvo lugar del 4 al 15 de mayo de 2015 en Ginebra (Suiza).

En esta COP conjunta, el avance en temas conjuntos y sinergias tuvo un ligero frenazo. Esto se debió en parte a las diferentes estructuras y normas de procedimiento de los distintos convenios, ejemplificados en la presente reunión mediante el bloqueo por un país de la aprobación del sistema de cumplimiento en el Convenio de Rotterdam y la aprobación por votación, por primera vez en la historia del Convenio de Estocolmo, de una

sustancia [*pentaclorofenol* (PCP)] en el listado del Convenio. También a que la reagrupación que se ha llevado a cabo hasta la fecha era la “sencilla”, la de primer nivel, pero la verdaderamente compleja es la que se debe llevar a cabo a nivel regional y nacional, en cuyos niveles las limitaciones financieras han puesto de manifiesto que no será tan fácil llevar a cabo ese tipo de mejoras y trabajos conjuntos. Aunque se siguió trabajando en sinergias y temas conjuntos, lo cierto es que han sido unas COP mucho más sustantivas, centradas en los temas específicos de cada Convenio.

El Convenio de Estocolmo adoptó decisiones en relación al seguimiento de distintas sustancias incluidas en sus anexos [*Dicloro Difénil Tricloroetano* DDTs y *bifenilos policlorados* (PCBs) entre otras sustancias químicas]. En la consideración de nuevas sustancias para su inclusión en los anexos del Convenio, se acordó continuar evaluando el *hexaclorobutadieno* (HCBd) y el *naftaleno clorado* (CN). La sorpresa vino en el debate sobre la inclusión del *pentaclorofenol* (PCP) en el Anexo A del Convenio. En este punto el único país que se opuso a su inclusión fue India (país con un destacado papel negativo en estas tres COPs, como luego será destacado en otros puntos). Ante esta situación Suiza solicitó la aplicación de las normas de procedimiento, entendiendo que se habían llevado a cabo todos los esfuerzos posibles para alcanzar el consenso, pero al no haberse alcanzado solicitó que se procediera a la votación para la inclusión de esta sustancia. Esto llevó a que se produjera por primera vez en la historia del Convenio la inclusión de una nueva sustancia por votación (para incluir nuevas sustancias en los anexos se aplican las mismas reglas que para la introducción de enmiendas al Convenio, las cuales requieren una mayoría de $\frac{3}{4}$ de Partes presentes con derecho a voto). El simple hecho de votar produjo diferentes cuestiones, sobre todo jurídicas y de procedimiento, lógicas al tratarse de un procedimiento nuevo para todos. Tras la votación y la inclusión del PCP en el Anexo A varios países intervinieron lamentando el procedimiento seguido y solicitando mayores esfuerzos para alcanzar el consenso. En sentido opuesto se pronunció el representante de Antigua y Barbuda, quien destacó la obligación de los países de tomar una decisión y que, la oposición o el bloqueo de una Parte sin una justificación adecuada no era razón suficiente para no tomar una decisión o bloquear la misma. Sin duda alguna este razonamiento es el que subyace en la tragedia de la actual protección ambiental de la mayoría de instrumentos internacionales ambientales cuando su toma de decisiones sólo se puede producir mediante el consenso.

El Convenio de Estocolmo adoptó igualmente otra serie de decisiones relacionadas con la asistencia técnica a las Partes, en la que se

destacó la existencia de una base de datos y se requirió a las Partes en desarrollo a que envíen sus necesidades en relación a la implementación del Convenio. En lo relativo al mecanismo financiero el Convenio dio la bienvenida a la creación por parte del FMAM/GEF de un área focal específica para químicos y residuos. La negociación del mecanismo de cumplimiento parece haber sufrido un importante retroceso durante esta COP y el texto de negociación ha pasado en su integridad entre corchetes, como muestra de que ningún elemento está acordado y que todo el texto está abierto. La próxima COP deberá, por tanto, abordar nuevamente su discusión.

En la COP-12 del Convenio de Basilea se informó en primer lugar el estado de la llamada “enmienda de prohibición del comercio” entre países OCDE y no-OCDE, que tanta polémica de interpretación generó en pasadas COPs. La cuestión resulta mucho más pacífica actualmente y se espera que la enmienda entre definitivamente en vigor antes de la próxima COP. En cualquier caso numerosas Partes destacaron los efectos positivos que la enmienda está produciendo con anterioridad incluso a su entrada en vigor. En relación con el manejo ambientalmente racional la COP revisó las directrices del grupo de trabajo y mantuvo la continuidad intersesional de dicho grupo, aprobando una hoja de ruta para la acción a través de la implementación de la Declaración de Cartagena sobre la prevención, minimización y recuperación de residuos peligrosos y otros residuos. En la parte relativa a cuestiones científicas y técnicas la COP aprobó las guías técnicas sobre residuos de POPs, sobre mercurio y, de forma interina, las de *e-waste* o residuos eléctricos y electrónicos.

El Convenio de Rotterdam, por su parte, revisó varias sustancias para su inclusión en el Anexo III del Convenio logrando obtener el consenso exclusivamente con el *metamidofos*, que sí ha pasado a formar parte del Anexo III del Convenio. El resto de sustancias han sido remitidas para su valoración a la próxima COP, en algunos casos con la única oposición de India. Durante esta reunión se produjeron avances significativos en la negociación del mecanismo de cumplimiento del Convenio, concentrándose las discusiones en torno a dos párrafos, los relativos a la toma de decisiones en el Comité y la cuestión de la legitimación para presentar casos ante el Comité. A pesar del importante consenso obtenido India volvió nuevamente a bloquear el consenso y por tanto la COP no tuvo más remedio que remitir la cuestión para su valoración por la siguiente reunión de la Conferencia de las Partes. El tema horizontal de la regla de procedimiento relativa a la toma de decisiones en el seno del Convenio, incluida la Conferencia de las Partes, no fue abordado ante la oposición a su aprobación expresada por varias Partes.

Por su parte, el recién adoptado **Convenio de Minamata sobre Mercurio** continúa en su proceso de preparación hacia su entrada en vigor. Tras la histórica adopción de este convenio en octubre de 2013 y consecuente apertura a su firma, han sido 128 países los que lo han firmado y el número de ratificaciones se sitúa en 23, lo que supone casi la mitad de los necesarios para su entrada en vigor (50). Mientras el Convenio no entre en vigor y disponga de su propia estructura institucional es el Comité Negociador Intergubernamental del Convenio el que desarrolla los trabajos y reuniones de preparación para su entrada en vigor.

III. ORGANIZACIÓN: ANALISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES

1. ASAMBLEA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA)

La primera sesión de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA, del inglés *United Nations Environment Assembly*) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) tuvo lugar en Nairobi (Kenia) del 23 al 27 de junio de 2014 y la próxima sesión de la Asamblea de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente tendrá lugar del 23 al 26 de mayo de 2016 bajo el lema “Implementación de la dimensión ambiental de la Agenda 2030”.

2. AGENDA 2030 Y OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible tuvo lugar en la sede general de Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos) del 25 al 27 de septiembre de 2015. Esta Cumbre puso el broche de cierre a un intensísimo proceso negociador de algo más de dos años de duración con la aprobación de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/70/1³ titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Dicha Resolución incluye un Preámbulo, la Declaración, 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas, así como los Medios de implementación y Alianza Mundial y un marco para el seguimiento y la revisión de la implementación.

³ <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

El precedente directo de esta nueva agenda de desarrollo con sus respectivos objetivos es la llamada Declaración del Milenio⁴ (aprobada en el año 2000) y sus posteriores 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵ (aprobados como desarrollo de la Declaración del Milenio en el año 2001). Esta agenda de desarrollo y sus objetivos tenían una “fecha de caducidad” puesto que todos ellos eran objetivos que debían alcanzarse como máximo en el año 2015. Dicha fecha de caducidad no pasó desapercibida para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) celebrada en Río de Janeiro en el año 2012, Cumbre en la que se instó a ampliar el foco de dichos objetivos e iniciar un proceso negociador para aprobar unos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La primera parte del proceso negociador de la Agenda post-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible se llevó a cabo a través de un grupo de trabajo abierto, el cual no estaba restringido exclusivamente a gobiernos, sino que tuvo numerosas participaciones y consultas con grupos de la sociedad civil y del sector privado. Este grupo de trabajo abierto dividió su trabajo en dos partes. La primera (ocho reuniones entre marzo de 2013 y febrero de 2014) fue la de “inventario” o diagnóstico de la situación, la cual produjo un documento inicial en el que se identificaban 19 áreas de acción. En la segunda parte del trabajo y tras otras 5 reuniones más, el grupo de trabajo elaboró, en julio de 2014, su informe final que contenía una propuesta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas, el cual fue remitido a la Asamblea General de Naciones Unidas.

La Asamblea General, por su parte, decidió, a través de la Resolución A/68/279, organizar la tercera Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo, destacando su relación directa con las negociaciones de la Agenda de Desarrollo post-2015, Conferencia que tuvo lugar del 13 al 16 de julio de 2015 en Addis Abeba (Etiopía) y produjo la conocida como Agenda de Acción de Addis Abeba. A esta Resolución le acompañaron las resoluciones A/68/309 (que marcaba las bases y el proceso final de negociación) y A/69/224 (por la que se establecía la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015).

⁴ UNGA Res. A/55/2 disponible en <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>.

⁵ Objetivos de Desarrollo del Milenio: Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal; Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil; Objetivo 5: Mejorar la salud materna; Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

La parte final de la negociación comenzó en enero de 2015 y se llevó a cabo a través de un proceso intergubernamental con siete sesiones del grupo que sumaron en total ocho semanas de negociación. La aprobación del documento final el 2 de agosto de 2015 (casi dos meses antes de la Cumbre) con el acuerdo total sobre todo el paquete negociador pone de manifiesto el buen proceso de elaboración y algo básico e imprescindible para su posterior éxito: el alto sentimiento de propiedad sobre el resultado final que han ido demostrando todos los países. Este éxito hizo que el evento final, la propia Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de septiembre de 2015, en lugar de un foro de negociación se convirtiera en un foro de “celebración” y de comienzo de la implementación, en el que los diferentes líderes mundiales presentaron numerosas iniciativas para su puesta en marcha (en ese sentido tenemos, entre muchas otras, el ejemplo de España que presentó el primer fondo conjunto con el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que ya estaba financiando proyectos en diversos países).

Por razones obvias de espacio pero también del ámbito de esta Agenda 2030, que exceden lógicamente lo estrictamente ambiental, no se va a realizar un análisis a fondo de dicho documento, pero si se presentarán a continuación sus elementos principales, haciendo especial énfasis en los ambientales.

“Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales”. A partir de las mismas se espera que cada gobierno fijará sus propias metas nacionales (punto 55). Es evidente que el marco cubierto por la Resolución A/70/1 es mucho más amplio que el de los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio, manteniendo las bases de dichos Objetivos pero introduciendo además una amplia gama de objetivos económicos, sociales y ambientales. El compromiso es el de “efectuar cambios fundamentales en la manera en que nuestras sociedades producen y consumen bienes y servicios”, modificando las modalidades insostenibles de consumo y producción mediante la aplicación del conocido como “Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles”.

En lo ambiental la Declaración hace hincapié en la gestión sostenible de los recursos naturales de nuestro planeta y en la gestión y el desarrollo sostenibles del medio urbano. Todos los Objetivos tienen directa o indirectamente contenido o implicaciones ambientales, por el propio

carácter integrado de los mismos. No obstante, los Objetivos que tienen un carácter ambiental directo son los siguientes:

Objetivo 6.- Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

Objetivo 7.- Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 11.- Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12.- Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13.- Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático.

Objetivo 14.- Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15.- Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

En relación con los medios de implementación la misma se apoya en una “Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, con el apoyo de políticas y medidas concretas indicadas en el documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo” (Agenda de Acción de Addis Abeba) (punto 40), este último parte integral de la Agenda 2030.

En cuanto al seguimiento y examen la Agenda 2030 destaca que son los gobiernos “los principales responsables de realizar, en el plano nacional, regional y mundial, el seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los Objetivos y las metas durante los próximos 15 años” (punto 47). La resolución reconoce las limitaciones en relación a los datos de referencia para varias metas y requiere “un mayor apoyo para fortalecer la recopilación de datos y la creación de capacidad en los Estados miembros, a fin de establecer bases de referencia nacionales y mundiales cuando aún no existan” (punto 57). El desarrollo de dichos indicadores mundiales “que se complementarán con indicadores regionales y nacionales” queda a cargo del Grupo Interinstitucional y de Expertos

sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y deberán ser acordados por la Comisión de Estadística de Naciones Unidas a más tardar en marzo de 2016 (punto 75). En relación con estos indicadores todos los países hicieron hincapié en la necesaria creación de capacidad a nivel nacional para recoger la oportuna información para dar un correcto seguimiento y poder evaluar el comportamiento de los indicadores.

El foro político de alto nivel (el que vino a ocupar el lugar de la antigua Comisión sobre Desarrollo Sostenible) desempeñará un papel central en la supervisión del proceso de seguimiento y examen del cumplimiento de los ODS para lo cual se reunirá bajo los auspicios de la Asamblea General cada cuatro años, estando prevista su próxima reunión al respecto en el año 2019. El foro se centrará en “evaluar los progresos y logros conseguidos y los obstáculos a que se enfrentan los países desarrollados y los países en desarrollo, así como los problemas nuevos y emergentes” (punto 82).

El efecto de la negociación y aprobación de esta Agenda de Desarrollo 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible trasciende más allá de su propio proceso dado que la mayoría de convenios ambientales, o bien se han preparado para aportar e integrar sus agendas y objetivos en la propia Agenda (Convenio sobre la Diversidad Biológica con sus objetivos del Plan Estratégico a 2020) o bien, una vez adoptada, se orientan hacia los mismos para convertirse en herramientas útiles a nivel internacional para su cumplimiento (Convención de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación). La foto de esta Agenda 2030 la ha completado el Acuerdo de París que ha venido a cubrir lo previsto en la Agenda en cuanto a cambio climático se refiere. La Agenda y su proceso están teniendo un importante efecto revitalizador en todos los convenios ambientales lo cual demuestra aún más el alto nivel de autoría y aceptación del mismo por parte de todos los países.

IV. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS

La actividad del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, también conocido como *Global Environment Facility*, GEF) fue relativamente tranquila dedicándose a aprobar las peticiones de financiación de proyectos. Esto se debe a que en 2014 se aprobó el sexto reaprovisionamiento del fondo, encargado de cubrir el período de actividades comprendido desde el 1 de julio de 2014 al 30 de junio de

2018, por un valor total de 4.430 millones de dólares para todo el período, con contribuciones de 31 países donantes.

V. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

El 16 de diciembre de 2015 la Corte Internacional de Justicia ha dictado su sentencia⁶ en relación con los dos contenciosos que Costa Rica y Nicaragua habían abierto recíprocamente el uno contra el otro, por invasión de su territorio y de su soberanía en la frontera natural que ejerce entre ambos países el Río San Juan y argumentando igualmente la violación de obligaciones de derecho internacional ambiental. Costa Rica alegaba que el dragado del río llevado a cabo por Nicaragua se había realizado sin la necesaria evaluación de impacto ambiental, incluidas las oportunas consultas con países fronterizos. Por su parte Nicaragua reclamaba que las obras de construcción de una carretera paralela al río San Juan en la parte de Costa Rica habían igualmente invadido su territorio y derechos soberanos sobre el río y se habían llevado a cabo sin la debida y necesaria evaluación de impacto ambiental, incluidas las oportunas consultas con países fronterizos cuando el proyecto pueda suponer un riesgo de daño ambiental en el otro país.

La disputa se remonta al Tratado de límites fronterizos entre ambos países en esta zona de 1858. De forma resumida, porque excede ampliamente del ámbito de esta publicación, la Corte Internacional de Justicia considera probado que Nicaragua ha llevado a cabo una serie de actividades violando la soberanía territorial de Costa Rica. No obstante, en lo relativo al derecho ambiental internacional, la Corte considera que el dragado de una parte del río no ha supuesto riesgo de daño ambiental y que, por tanto, Nicaragua no está en la obligación de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental y, consecuentemente, no ha infringido norma alguna al no establecer consultas sobre el proyecto con su país limítrofe, Costa Rica. Hay que destacar que la simple apertura del caso llevó a Nicaragua a comprometerse ante la Corte a llevar a cabo, en caso de realizar cualquier tipo de dragado similar en el río, un nuevo estudio de impacto ambiental, con especial incidencia sobre el posible daño transfronterizo y estableciendo consultas en dicho proceso con Costa Rica.

Una vez analizadas y sentenciada la parte de Costa Rica contra Nicaragua, la Corte pasa a analizar la parte de Nicaragua contra Costa

⁶ Accesible en <http://www.icj-cij.org/docket/files/152/18848.pdf>.

Rica. En este caso era Nicaragua la que alegaba la violación del derecho ambiental internacional por parte de Costa Rica al llevar a cabo la construcción de una carretera en la ribera del río San Juan sin la necesaria evaluación de impacto ambiental y sin llevar a cabo las oportunas consultas por el riesgo de daño ambiental transfronterizo que la obra pudiera causar al río. Para contextualizar plenamente el caso hay que destacar que Costa Rica emitió un decreto de emergencia por el cual eximía a buena parte del proyecto de carretera en cuestión del sometimiento del mismo al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en clara respuesta a la situación provocada, a su entender, por Nicaragua en el río San Juan y que pone de manifiesto el acierto de la Corte de unificar ambas causas en un mismo procedimiento. En este caso la Corte considera que, dada la magnitud del proyecto y que el mismo no simplemente transcurría siguiendo el curso del río sino que además atravesaba un humedal Ramsar de importancia internacional en Costa Rica y colindaba con un área protegida de Nicaragua, el proyecto debería haber sido sometido a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental en el que se pudiesen considerar los posibles daños ambientales transfronterizos del proyecto con las oportunas consultas con el país vecino. Además, la Corte en el caso actual considera que Costa Rica no ha acreditado situación alguna de emergencia que eximiera al presente proyecto de realizar la preceptiva evaluación de impacto ambiental. La Corte utiliza los posteriores estudios y seguimiento ambiental llevados a cabo por Costa Rica durante la ejecución de la obra para acreditar el daño ambiental causado por la obra y para reafirmar que la obligación de derecho ambiental internacional consiste exactamente en la realización de estudios y/o evaluación ambiental con anterioridad a la realización del proyecto y no una vez que éste está en ejecución y confirma, por tanto, la vulneración de dicha obligación por parte de Costa Rica. No obstante, en relación a la causa sustantiva, es decir la producción de un daño al medio ambiente de Nicaragua a través de los sedimentos producidos en el río por la construcción de la carretera en Costa Rica, la Corte considera que Nicaragua no ha podido establecer que los sedimentos que efectivamente generó la construcción de la carretera hayan supuesto daño ambiental transfronterizo alguno. En todo caso, Costa Rica se ha comprometido a que cualquier obra relacionada con la carretera o su ampliación serán sometidas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental y que en dicho procedimiento consultará con Nicaragua para asegurar que no se produce daño alguno al medio ambiente de este último.

VI. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

- ALBERS, J. *Responsibility and Liability in the Context of Transboundary Movements of Hazardous Wastes by Sea : Existing Rules and the 1999 Liability Protocol to the Basel Convention*. Springer, 2015.
- AXELROD, R. et al (editores), *The global environment : institutions, law, and policy*. SAGE Publications, 2015.
- BABER, W.F. y R. V. BARTLETT, *Consensus and global environment governance: deliberative democracy in nature's regime*. The MIT Press, 2015.
- BAUR, D. C. et. al. (editores), *Ocean and coastal law and policy*. American Bar Association, Section of Environment, Energy, and Resources, 2015.
- CAVEEN, A. et. al. *The Controversy over Marine Protected Areas : Science meets Policy*. Springer, 2015.
- CORRADO, P. *Environmental Politics : New Geographical and Social Constituencies*. Springer, 2015.
- DAM-DE JONG, D. *International law and governance of natural resources in conflict and post-conflict situations*. Cambridge University Press, 2015.
- DAVID, M. y S. GOLLASCH (editores), *Global Maritime Transport and Ballast Water Management: Issues and Solutions*. Springer, 2015.
- EIKERMANN, A. *Forests in International Law : Is There Really a Need for an International Forest Convention?* Springer, 2015.
- EMBED, A. *Agua, Energia, Cambio Climatico y Otros Estudios de Derecho Ambiental: En Recuerdo a Ramon Martin Mateo (Monografia)*. Aranzadi, 2015.
- FITZMAURICE, M. y D. FRENCH (editores), *International environmental law and governance*. Brill Nijhoff, 2015.
- FREELAND, S. *Addressing the intentional destruction of the environment during warfare under the Rome Statute of the International Criminal Court*. Intersentia, 2015.
- GREAR, A. y L. KOTZE (editores), *Research handbook on human rights and the environment*. Edward Elgar Pub. Limited, 2015.

- HUNTER, D. et. al. *International environmental law and policy*. Foundation Press, 2015.
- JAYAKUMAR, S. et. al. (editores), *Transboundary pollution : evolving issues of international law and policy*. Edward Elgar Pub. Limited, 2015.
- JAYASURIYA, H. K. (editor), *Big data, big challenges in evidence-based policymaking*. West Academic Publishing, 2015.
- KARIM, MD S. *Prevention of Pollution of the Marine Environment from Vessels : The Potential and Limits of the International Maritime Organisation*. Springer, 2015.
- KOCH, H. et. al. (editores), *Legal regimes for environmental protection: governance for climate change and ocean resources*. Brill Nijhoff, 2015.
- KORPPOO, A. *Russia and the politics of international environmental regimes: environmental encounters or foreign policy?* Edward Elgar, 2015.
- MAY, J. y E. DALY, *Global environmental constitutionalism*. Cambridge University Press, 2015.
- MARTIN, P. et. al. (editores), *The search for environmental justice*. Edward Elgar Publishing, 2015.
- QUIRICO, O. y M. BOUMGHAR (editores), *Climate change and human rights: an international and comparative law perspective*. Routledge, 2015.
- RAADSCHELDERS, J.C.N. *Global dimensions of public administration and governance: a comparative voyage*. Hoboken: Jossey-Bass, Wiley brand, 2015.
- SHAWKAT, A. et. al. (editores) *International environmental law and the Global South*. Cambridge University Press, 2015.
- SAND, P. *The history and origin of international environmental law*. Edward Elgar Pub. Limited, 2015.
- SCHOLTZ, W. y J. VERSCHUUREN (editores), *Regional environmental law : transregional comparative lessons in pursuit of sustainable development*. Edward Elgar Pub. Limited, 2015.

TOMLINSONM, L. *Procedural Justice in the United Nations Framework Convention on Climate Change : Negotiating Fairness*. Springer, 2015.

VAN CALSTER, G. et. al. (editores), *Research handbook on climate change mitigation law*. Edward Elgar Publishing, 2015.

VERSCHUUREN, J. *Environmental law and climate change*. Edward Elgar Pub. Limited, 2015.

VIÑUALES, J. (editor), *The Rio declaration on Environment and Development: a commentary*. Oxford Oxford University Press, 2015.