

PRIMERA PARTE
POLÍTICAS INTERNACIONALES Y
COMPARADAS

Hacia la progresiva eliminación del mercurio: adopción del convenio de minamata

BLANCA LOZANO CUTANDA
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*. –2.1.- Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid (1991). –2.2.- Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971). –2.3.- Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972). –2.4.- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973. –2.5.- Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979). –2.6.- Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992). –2.7.- Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001). –2.8.- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación (1994). –2.9.- Convenio Europeo del Paisaje (2000). –2.10.- Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés). –3.- *Protección del medio ambiente marino*. –3.1.- La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS). –3.2.- Convenio para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 1973/78). –3.3.- Acuerdos Regionales de especial relevancia para España. –a) Convenio de Barcelona. –b) Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR). –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). –4.- *Calidad del aire y protección atmosférica*. –4.1.- Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia de 1979 (LRTAP). –4.2.- Protocolo de Montreal (OZONO). –5.- *Cambio climático: el informe ipcc 2013 y los (escasos) avances hacia un pacto mundial de reducción de emisiones*. –6.- *Sustancias químicas y residuos peligrosos*. –6.1.- Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989). –6.2.- Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicado a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto del Comercio Internacional (1998). –6.3.- Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001). –6.4.- Grupo de Trabajo para Revisar y Evaluar las Medidas para Solucionar la Cuestión Global del Mercurio (Convenio de Minamata). –III.- ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES (EL PNUMA). –1.- *Consejo de administración del programa de las naciones unidas*

para el medio ambiente (pnuma).—IV.- EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS.—V.- PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES.—VI.- DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Este año 2013 aparece marcado en el ámbito del Derecho internacional ambiental por la adopción de un nuevo instrumento internacional: el Convenio de Minamata sobre Mercurio. Este convenio viene a cerrar con éxito el proceso negociador iniciado en el año 2009 por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el cual encargó a un Comité Negociador Intergubernamental llevar a cabo las negociaciones de un instrumento jurídicamente vinculante sobre el mercurio. Este Comité consiguió en período de poco más de 3 años y 5 reuniones concluir con éxito la negociación de este instrumento jurídico internacional. La Conferencia Ministerial de Minamata abrió en octubre de 2013 a la firma este instrumento internacional que ya cuenta con 92 firmas y 1 (sorprendente) ratificación (Estados Unidos). Es un acuerdo destacable puesto que, tal y como certificó durante el proceso la Organización Mundial sobre la Salud (OMS), no se pueden establecer niveles seguros de mercurio para la salud humana o el medio ambiente. El convenio se ocupa de todo el ciclo de vida del mercurio: desde su extracción hasta su eliminación final como desecho. Un paso importante para la eliminación progresiva de esta sustancia tan contaminante y con impactos tan severos sobre la salud humana y el medio ambiente.

En este 2013 la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) celebró su 40 aniversario, lo que la convierte, junto con el Convenio de Ramsar, en el más longevo de los acuerdos multilaterales ambientales modernos. Pese a su edad el convenio ha demostrado estar en plena forma y seguir siendo extremadamente operativo y resolutivo a la hora de incluir nuevas especies en sus apéndices. Esa juventud se la otorga su estructura y carácter complementario a otros convenios, pero sin duda buena parte de su éxito se debe a su extremadamente operativo sistema de votación, el cual marca la diferencia de la convención frente a la limitadísima operatividad que ofrece el consenso como regla exclusiva en la toma de decisiones como le ocurre a la mayoría de los convenios post-Río 92.

Otro aniversario importante que se celebró en el 2013 fue el del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia de 1979 (LRTAP), el cual entró en vigor en 1983 y por tanto cumplía 30 años. Este también ha demostrado

su operatividad y eficacia a través de los años con la ampliación progresiva de las sustancias y con los efectos tan significativos que ha tenido en la reducción de emisiones sobre dichas sustancias.

En la lucha contra el cambio climático, el acontecimiento internacional más importante del 2013 ha sido la presentación del informe del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) titulado “Cambio Climático 2013: La Base Científica Física”, que ha aportado nuevos datos que vienen a confirmar el origen antropogénico y la gravedad del calentamiento de la Tierra. Los resultados de la Conferencia de las Partes del Convenio de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que tuvo lugar en de noviembre de 2013 en Varsovia (COP 19), fueron decepcionantes, y su mayor logro fue establecer el calendario de presentación de las contribuciones de las partes para reducir o limitar las emisiones de GEI en el pacto global sobre cambio climático que se pretende adoptar en la COP de París en 2015.

En relación, por último, al papel que juega España en los convenios ambientales hay que destacar con notable preocupación como España está desapareciendo de forma rápida de muchos foros en los que durante años ha tenido un destacado papel. Muchos pondrán pensar que esto es lógico puesto que España se encuentra en un momento muy difícil de recesión económica. Sin embargo, lo que aquí se pone de manifiesto va más allá de los lógicos ajustes presupuestarios y de prioridades del ministerio y hace referencia a una sensación de verdadero abandono, una total falta de ambición política de nuestro país en cuanto a los temas internacionales de protección del medio ambiente y de desarrollo sostenible. Si la política ambiental ha pasado a un cuarto plano en el ámbito nacional, la de los temas internacionales parece haber desaparecido totalmente. La presencia internacional no se gana de un día para otro, pero sí que se pierde rápidamente y o bien España da un importante cambio de rumbo y recupera la ambición política claramente perdida en estos temas en los últimos dos años o será terreno definitivamente perdido. Todo ello está conllevando la pérdida de la marca España en temas en los que nuestro país o bien era referencia o tenía una gran reputación y está produciendo otro efecto indirecto más grave e inadvertido: la pérdida de los expertos y negociadores de esos temas.

II. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS

1. PARTICIPACIÓN AMBIENTAL (TRATADO DE AARHUS)

La cuarta reunión de las Partes (MOP-4) del Tratado de Aarhus tuvo lugar en junio de 2011 por lo que la siguiente reunión no tendrá lugar hasta el año 2014. Por tanto, en el año 2013 el Convenio ha mantenido su intensa actividad intersesional, en particular en lo concerniente al Comité de Cumplimiento.

2. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA, PAISAJE Y BIODIVERSIDAD

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

La trigésimo sexta Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 20 al 29 de mayo de 2013 en Bruselas (Bélgica) junto con la décimosexta reunión del Comité de Protección Ambiental de la Antártida.

Durante esta reunión se han aprobado veintiuna Medidas (relativas todas ellas a planes revisados de gestión de distintas áreas protegidas y a los lugares y monumentos histórica de la Antártida), siete Decisiones (entre las que destaca el programa plurianual de trabajo del Tratado) y seis Resoluciones. Entre las resoluciones destaca por su importancia el Manual Antártico de limpieza y restauración, el cual intenta homogeneizar estos procedimientos y que no difieran completamente dependiendo del país y sirve para que las Partes cumplan con las obligaciones previstas en el artículo 1(5) del Anexo III del Protocolo de Protección Ambiental, que hace referencia a la obligación de las Partes de limpiar/restaurar los lugares utilizados como vertederos o incluso antiguas instalaciones. Con ello se pretende reducir el riesgo que puede producir este tipo de contaminación, así como de los derrames de combustible, en el ecosistema antártico. El manual sugiere una planificación de las actividades con un diagnóstico de los lugares y el establecimiento de prioridades conforme a la situación y al riesgo que los mismos comporten. Los principios que se establecen son los siguientes: 1- gestión de la información; 2- caracterización y evaluación del lugar; 3- evaluación del riesgo ambiental; 4- establecimiento de objetivos de calidad ambiental de la limpieza; 5- consideración de las opciones de limpieza; 6- acciones de limpieza; 7- seguimiento y evaluación.

El resto de resoluciones abordan la seguridad aérea en la Antártida, la mejora de la colaboración en la búsqueda y el rescate, la cooperación en proyectos culturales sobre la Antártida y la bioprospección.

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

La undécima Conferencia de las Partes del Convenio Ramsar tuvo lugar en julio de 2012, por lo que en el año 2013 el Convenio mantuvo su actividad intersesional de cara a preparar la siguiente Conferencia de las Partes, la cual tendrá lugar previsiblemente en el año 2015.

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

La trigésimo séptima sesión del Comité de Patrimonio Mundial tuvo lugar en Phnom Penh and Siem Reap-Angkor (Camboya) del 16 al 27 de junio de 2013.

Durante esta reunión se decidió incluir 19 nuevos lugares a la Lista de Patrimonio Mundial, de los cuales catorce tienen carácter cultural y cinco de carácter natural.

En la parte relativa al patrimonio mundial en peligro el Comité tuvo que añadir a la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro en 2013 todos los lugares que se encuentran en Siria (las ciudades antiguas de Alepo, Bosra, Damasco, y los pueblos del norte de Siria, así como Crac des Chevaliers y Qal'at Salah El-Din y el lugar de Palmyra), manifestando su preocupación por la prolongada situación de guerra civil y el tremendo impacto que la misma está teniendo en la población y sociedad siria y en su rico patrimonio cultural. Estas incorporaciones elevan a 44 los lugares que forman parte de esta Lista de Patrimonio Mundial en Peligro.

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 Bangkok (Tailandia) del 3 al 14 de marzo de 2013. Esta COP fue especialmente significativa al celebrarse el 40 aniversario de la Convención, una de las más antiguas y efectivas en el campo ambiental. Durante esta COP se abordaron numerosas cuestiones, algunas de ellas complejas por su propia naturaleza política. En muchas de ellas no se alcanzó un acuerdo, pero lo que sin duda ha salido reforzado en un aniversario tan importante como este para la Convención es el compromiso y el consenso de los Estados Parte de reforzar las acciones contra el comercio ilegal de especies, del que ya se empieza a hablar de él como un crimen internacional. Esto no es de extrañar teniendo en cuenta que en volumen económico el comercio internacional de especies es el cuarto comercio global ilegal del mundo, solo por detrás de las drogas, las falsificaciones y el tráfico ilegal de personas. La reunión se refirió por tanto a esta cuestión como una creciente amenaza global la cual requiere de acciones concertadas en el ámbito internacional, como puede ser el Consorcio Internacional para Combatir los Crímenes contra la Vida Silvestre (ICCWC).

Una de las mayores limitaciones que tienen buena parte de los convenios multilaterales de medio ambiente es que la toma de decisiones está condicionada exclusivamente al consenso, lo que en términos prácticos supone que ninguna Parte se oponga formalmente a la adopción de una decisión. Si CITES se ha convertido en estos 40 años en uno de los convenios más efectivos a nivel internacional en materia de medio ambiente es justamente por su ágil sistema de votación en la toma de decisiones y en esa combinación de que sus Apéndices se entiendan como parte del Convenio y que al mismo tiempo los mismos puedan ser modificados en cada Conferencia de las Partes. Obviamente si el mecanismo para introducir una especie en los Apéndices fuese exclusivamente el consenso CITES no tendría ningún tipo de operatividad, hubiera pasado a ser irrelevante hace años. Sin embargo, en CITES se puede votar y se vota en todas las Conferencias de las Partes, sobre todo a la hora de introducir o sacar especies de los distintos Apéndices. Las votaciones no están exentas de problemas en los convenios ambientales puesto que siempre que se trata de la gestión de recursos naturales éstos están sujetos a importantes intereses económicos y comerciales. Durante esta COP buena parte de las discusiones giraron en torno a si las votaciones relacionadas con la introducción de

especies en los apéndices deberían ser secretas. El argumento es que muchos países en vías de desarrollo podían estar recibiendo presión por parte de sus donantes a la hora de tomar ciertas decisiones y, por tanto, el carácter secreto de la votación podía facilitar la “independencia” del voto. La cruz de este tipo de procedimientos es que tal vez fuera más fácil para esos intereses económicos proceder de esta manera puesto que ya no habría que “comprar” la voluntad de un país sino que sería suficiente con “comprar” la voluntad del delegado que representa al país. En definitiva, lo que se podría ganar por un lado con la independencia del voto se podría fácilmente perder por esa pérdida de control y de rendición de cuentas de los delegados frente a su propio país. Finalmente la decisión de proceder en ciertas votaciones mediante voto secreto provocó que algunos países tuvieran que intervenir con anterioridad a cada votación para manifestar la dirección de su voto, lo cual en parte demuestra la necesidad de dejar claro públicamente la dirección de un país pero al mismo tiempo podría dejar sin sentido el objetivo a proteger con la votación secreta.

La solidez del sistema CITES ha quedado nuevamente de manifiesto con la introducción de 55 nuevas especies en los Apéndices, lo cual es especialmente significativo en relación a la introducción de numerosas especies marinas con valor comercial, como ha sido el caso de diferentes especies de tiburones o el pez manta. Estas incorporaciones han reavivado el constante debate sobre la gobernanza global de estos convenios, si verdaderamente es CITES el mejor posicionado para llevar a cabo la gestión de estas especies o si bien deben ser, en este caso concreto, las Organizaciones Regionales de Pesca las que se ocupen de la misma. Hay que apuntar que este debate es igual de interesado que de estéril. Nadie cuestiona que estas especies deben estar gestionadas por las organizaciones regionales de pesca, pero, lo que no puede ser, es que todo quede a la suerte de dicha gestión y por tanto cuando se verifica que la especie sigue sin recuperarse hay que adoptar medidas más drásticas y ahí es donde CITES juega un importante papel al regular no su gestión, sino su comercio, algo bastante más objetivo. Por tanto CITES tiene un carácter complementario al de otros convenios que debe ser utilizado siempre que sea necesario, lo cual debería servir de revulsivo para que las organizaciones que se ocupan de la gestión de la especie adopten medidas más eficaces para evitar la situación de amenaza en la que haya podido entrar. CITES, además, ha sabido entender dicho papel y en estos últimos años ha reforzado los vínculos con numerosos convenios ambientales, como pueden ser la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (ITTO), con el Convenio sobre Diversidad Biológica o con la Organización Mundial de la Alimentación y la Agricultura (FAO).

La próxima COP tendrá lugar en el año 2016 en Sudáfrica.

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

En el año 2013 el Comité Permanente del Convenio decidió que la undécima Conferencia de las Partes (COP-11) tendrá lugar en Guayaquil (Ecuador) en noviembre

de 2014. Durante este 2013 el Convenio ha mantenido su actividad intersesional en preparación de la próxima COP del 2014.

2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)

La undécima Conferencia de las Partes (COP-11) del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) tuvo lugar en octubre de 2012, por lo que el Convenio en este año 2013 mantuvo su actividad intersesional en preparación de la próxima Conferencia de las Partes, la cual está previsto tenga lugar en Pyeongchang (Corea del Sur) del 6 al 17 de octubre de 2014. Se espera igualmente que durante la misma tenga lugar la primera Reunión de las Partes del Protocolo de Nagoya, siempre que el mismo entre en vigor a través de las 50 ratificaciones mínimas que requiere y que en el año 2013 se situaron en 26. La adopción del reglamento de aplicación del Protocolo en la Unión Europea, prevista para el primer semestre de 2014, debería facilitar la ratificación por parte tanto de la Unión Europea como de sus Estados miembros, los cuales por el momento no han ratificado dicho instrumento, lo cual podría animar esa entrada en vigor del Protocolo de Nagoya.

Con la puesta en marcha de IPBES destaca el nuevo formato que ha seguido el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico el cual intenta asumir los cambios en el ámbito internacional dándole un perfil más técnico y científico y menos político, con intercambio real de impresiones y discusiones técnicas sobre las cuales elaborar una serie de recomendaciones a evaluar posteriormente por la Conferencia de las Partes.

El *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* por su parte, ha mantenido en 2013 su actividad intersesional en preparación de su séptima Reunión de las Partes, la cual tendrá lugar la semana anterior a la COP-12 del CDB en Pyeongchang (Corea del Sur).

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

La quinta reunión del Órgano Rector del Tratado tuvo lugar en Mascate (Omán), del 24 al 28 de septiembre de 2013.

Este Tratado Internacional aplica los mismos principios y objetivos básicos que el Convenio sobre Diversidad Biológica pero sobre un ámbito muy específico que es la agrobiodiversidad y los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. El mismo establece un sistema especial de acceso a los recursos genéticos y reparto justo y equitativo de los beneficios, que es el llamado Sistema Multilateral cuya principal característica es el acceso facilitado a los recursos genéticos que forman parte de este sistema en aras de asegurar la seguridad alimentaria en el mundo. El acceso al Sistema Multilateral y el consecuente reparto de beneficios se lleva cabo mediante el Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material, documento aprobado por la primera reunión del Órgano Rector.

La cuestión del escaso éxito de los mecanismos y modalidades de pago previstas en el Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material del Sistema Multilateral del Tratado ha sido objeto de discusión durante esta quinta Reunión del Órgano Rector del Tratado Internacional, el cual ha decidido crear un grupo de trabajo intersesional *ad hoc* encargado de ampliar la distribución de los beneficios y el alcance del Sistema Multilateral. Los términos de referencia de este grupo de trabajo hacen especial mención al desarrollo de un abanico de medidas que aumenten los pagos y contribuciones por parte de los usuarios al Fondo de reparto de beneficios de una forma más sostenible, predecible y estable en el largo plazo. De los avances y propuestas de dicho grupo de trabajo puede depender, en buena medida, el propio futuro del Tratado Internacional y de sus mecanismos, puesto que la entrada en vigor del Protocolo de Nagoya podría acelerar ciertos procesos en el ámbito nacional de los países Parte con repercusiones en el ámbito internacional, las cuales pueden de hecho consolidar el papel del Tratado. Un ejemplo es la posible ampliación de la lista de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura del Anexo I, algo hasta hace bien poco considerado como impensable y que se podría llevar a cabo en próximas reuniones del Órgano Rector.

La sexta reunión del Órgano Rector del Tratado se celebrará en Roma en 2015.

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

La Convención celebró su undécima Conferencia de las Partes (COP-11) en Windhoek (Namibia) del 16 al 27 de septiembre de 2013. Entre las 41 decisiones que la COP-11 adoptó llama la atención la creación de una plataforma o interfaz científico-normativa para mejorar el papel del convenio como la autoridad global sobre desertificación, degradación de suelos y sequías y gestión sostenible del suelo. La COP adoptó esta interfaz aunque su forma y procedimientos deberán ser aprobados por la COP-13. No existió por tanto acuerdo en cuanto a la forma de esta interfaz, más allá de la idea de mejorar la información científica disponible y el impacto que la misma debe tener a la hora de desarrollar normas y políticas.

Otros elementos destacados fueron la revisión de la implementación y la estrategia de comunicación del convenio o el enfoque participativo y de abajo hacia arriba en el desarrollo de instrumentos y políticas relacionadas con la desertificación y la gestión sostenible del suelo.

El convenio también se encuentra preparando una estrategia de implementación que lo refuerce y cuyo análisis y desarrollo prevé abordar de forma completa durante la siguiente COP.

2.9. Convenio Europeo del Paisaje (2000)

En el año 2013 el convenio mantuvo su decimotercer taller anual, el cual tuvo lugar en Cetinje (Montenegro) los días 2 y 3 de octubre. El lema de este taller fue

“Territorios del futuro, identificación y evaluación del paisaje: un ejercicio en democracia”, el cual ya destaca el punto principal de reflexión del mismo: los instrumentos participativos en la elaboración de las políticas e instrumentos del paisaje y en su valoración, en definitiva la aplicación de los artículos 5.c) y 6 del convenio.

Durante este año Suiza ha pasado a formar Parte del convenio por lo que se eleva a 38 los países que son Parte del mismo.

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

En 2013 finalmente comenzó la andadura oficial de IPBES, manteniendo dos reuniones de su sesión plenaria (enero y diciembre de 2013) y varias sesiones de su grupo multidisciplinar de expertos (MEP).

La primera de sus sesiones plenarias tuvo lugar en Bonn, Alemania, del 21 al 26 de enero de 2013. Las tres cuestiones básicas que se abordaron en esta primera sesión fueron básicamente institucionales, destacando el procedimiento para la recepción de peticiones por parte de la plataforma, los arreglos institucionales y administrativos y por último la conexión con el sistema de Naciones Unidas.

Esta primera reunión sirvió para elegir a los miembros tanto del Bureau de la plataforma (10, 2 por región de Naciones Unidas) como del grupo multidisciplinar de expertos (MEP, de sus siglas en inglés *Multidisciplinary Expert Panel*) (25, 5 por región de Naciones Unidas). España no ha realizado nominaciones ni al Bureau, lo cual es coherente con el importante retroceso político de la cuestión ambiental y en particular de la biodiversidad a nivel internacional operada en nuestro país, ni al MEP, lo cual ya es un poco más grave puesto que es consecuencia de la anterior, del desinterés político por articular la presencia de nuestro país en esta plataforma, y porque no refleja en absoluto el buen nivel de expertos de los que España dispone a nivel científico-técnico en las distintas disciplinas de las que se compone el grupo multidisciplinar de expertos (MEP). El trabajo del MEP en esta primera etapa se centrará sobre todo en la determinación del primer programa de trabajo de la plataforma para el período 2014-2018.

Durante esta reunión se decidió que IPBES sólo recibiría peticiones de trabajos de los gobiernos y de los acuerdos ambientales multilaterales y que otros interesados podrán realizar sugerencias, pero no peticiones o encargos formales.

Igualmente se adoptó el camino para el desarrollo y configuración del primer plan de trabajo de la plataforma e igualmente la estructura y fórmulas de trabajo de la secretaría de la plataforma. Una cuestión sin precedentes y que parece que va a quedar enquistada desde su inicio es la participación de las organizaciones regionales de integración económica, como lo es la Unión Europea, como meros observadores y no como miembros de pleno derecho de la plataforma. Todos los convenios ambientales prevén desde hace muchos años esta participación como miembro de la UE, lo cual reconoce y facilita a ni-

vel internacional la participación y toma de decisiones de una región como lo es Europa, pero en este caso la presencia de Estados Unidos está impidiendo por otros motivos su participación, cuestión que si ya no se ha resuelto en origen quedará, como muchas otras cosas en otros convenios ambientales, enquistada y sin solución por muchos años. Esta es una de esas cuestiones políticas realmente inexplicables en el ámbito internacional, salvo por los famosos *trade-offs*, el ver como uno de los principales impulsores de esta plataforma finalmente se queda apartado de la misma. También es, sin embargo, un importante toque de atención para tener en cuenta que en esta plataforma se van a tomar y manejar muchos de las cuestiones científico técnicas de biodiversidad y quedarse al margen de este circuito, como lo está España en este momento, puede relegar a un segundo plano en un futuro a nuestros científicos en este campo, sobre todo teniendo en cuenta que el objetivo de esta plataforma es dar peso a nivel global a las cuestiones relacionadas con la biodiversidad. Hay que destacar en ese sentido que el enfoque de IPBES es más amplio que el de la plataforma en la que se inspira, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) al integrar en la misma la creación de capacidades científicas y técnicas e integrando diferentes áreas de conocimiento.

En relación con la conexión y relación con el sistema de Naciones Unidas esta cuestión no quedó completamente resuelta, simplemente se confirmó la relación más cercana en la gestión administrativa con el PNUMA, pero sin determinar cómo el resto de agencias implicadas van a aportar al trabajo diario de la plataforma.

La segunda sesión plenaria de IPBES tuvo lugar del 9 al 14 de diciembre en Antalya (Turquía). En esta reunión se trataba de dar vida ya no operacional como fue el caso de IPBES-1 sino sustantiva a la plataforma. En su agenda estaba el borrador del programa de trabajo y el marco conceptual, la estrategia de participación de los interesados, reglas de procedimiento y la difícil cuestión del presupuesto. Con todo ello se buscaba tener el paquete inicial que permitiera comenzar el trabajo sustantivo de la plataforma.

En su programa inicial de trabajo para el período 2014-2018 la plataforma ha tenido que realizar un complejo equilibrio entre unos objetivos ambiciosos a largo plazo y la necesidad de demostrar con hechos en poco tiempo el valor añadido de la plataforma. Esto se consiguió a través de los conocidos como “vías rápidas” (fast tracks) de evaluación, colocando en esta vía una evaluación sobre polinización y polinizadores asociados con la producción de alimentos.

Otro aspecto destacado de IPBES frente a otras plataformas como el IPCC es el carácter integrador de otros interesados y de otro tipo de conocimientos, como pueden ser los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales. Los debates sobre esta cuestión no concluyeron en esta sesión y serán llevados a la siguiente sesión para la finalización de su debate.

Otra cuestión importante para el éxito de IPBES es la de su capacidad técnica y presupuestaria. El coste de implementación del programa de trabajo aprobado se estima en unos 43,5 millones de dólares, mientras que las aportaciones (hay que re-

cordar que es un mecanismo financiado a través de las contribuciones voluntarias de los países que forman Parte de la plataforma) por el momento son de 25,4 millones. Por tanto, aunque IPBES ha establecido sus bases estructurales y sustantivas, algunos de los riesgos en ambos campos todavía no están definitivamente resueltos y por tanto la evolución de las siguientes reuniones será crucial.

La tercera sesión de IPBES tendrá lugar en Bonn, Alemania, sede de la plataforma, en una fecha por determinar en 2014.

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 el año 2013:

- a) Resolución A/RES/68/70 relativa a los océanos y el derecho del mar.
- b) Resolución A/RES/68/71 relativa a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos relativa a la pesca sostenible.
- c) Resolución A/RES/68/208 relativa a medidas de cooperación para evaluar y aumentar la conciencia sobre los efectos ambientales relacionados con los residuos originados por la munición vertida al mar.

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

El Comité de Protección del Medio Ambiente Marino de MARPOL mantuvo su sexagésimo quinta reunión del 13 al 17 de mayo de 2013. El Comité mantiene una intensa línea de trabajo en la reducción del impacto del sector de transporte marítimo en la contaminación de gases de efecto invernadero, por lo que sigue trabajando en el desarrollo de medidas de mejora de la eficiencia energética de los barcos y reducción del consumo de combustible. En esa línea el Comité aprobó los términos de referencia para llevar a cabo un estudio que actualice las cifras de gases de efecto invernadero que produce el sector (las anteriores datan del año 2009) y una resolución sobre la promoción de la cooperación técnica y la transferencia de tecnología para la mejora de la eficiencia energética en los barcos, por lo que se prevé otorgar asistencia técnica en este campo a aquellos países en vías de desarrollo que lo soliciten. El Comité continuó discutiendo numerosos puntos relacionados con el índice de diseño de eficiencia energética y sobre el desarrollo del mismo. La mayoría de estas medidas deberán seguir debatiéndose en la siguiente reunión del Comité.

El Comité propuso un borrador de resolución a la Asamblea de la Organización Marítima Internacional (OMI) en relación con la entrada en vigor de distinta normativa técnica sobre la Convención sobre aguas de lastre, cuya interpretación podrían estar demorando la entrada en vigor de la propia convención.

En esta reunión el Comité igualmente revisó o inició la revisión de varias directrices de implementación, como por ejemplo el de los anexos V y VI de MARPOL.

3.3. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España

a) Convenio de Barcelona

La décimo octava reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio para la Protección del Medio Marino y la región Costera del Mar Mediterráneo tuvo lugar del 3 al 6 de diciembre de 2013 en Estambul (Turquía). La discusión de la efectividad de las estrategias para la gestión de las distintas presiones sobre el medio ambiente mediterráneo que se ejercen desde las poblaciones urbanas costeras fue el punto central de esta reunión. Durante la misma se han firmado dos Memoranda de Entendimiento. El primero con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) para colaborar de forma más estrecha en temas de la conservación de los ecosistemas costeros y marinos y la utilización sostenible de los recursos vivos marinos en la región del Mediterráneo de una manera más eficiente. El segundo con la Unión para el Mediterráneo para fomentar la prevención y el control de la contaminación de las costas mediterráneas y sus aguas marinas y para proteger la biodiversidad y los ecosistemas y la gestión integral de zonas costeras.¹

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

La reunión de la Comisión OSPAR tuvo lugar del 24 al 28 de junio de 2013 en Gotemburgo (Suecia). El trabajo de la Comisión durante esta sesión se centró casi exclusivamente en la estructuración del trabajo de sus distintos comités para el período 2013-2014, lo cual llevó a cabo a través de la aprobación de sus respectivos planes de trabajo.

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 del 5 al 8 de noviembre de 2013 en Tánger (Marruecos). Durante la misma se aprobaron un total de 19 resoluciones, entre las que se incluye el programa de trabajo del Acuerdo para el período 2014-2016 y resto de acuerdos presupuestarios y administrativos

1. En el momento de cierre de esta publicación no estaban disponibles a través de la secretaría del convenio las decisiones adoptadas, por lo que en este caso no se incorpora su análisis.

para dicho periodo. En la parte más sustantiva se reiteró la conducción del estudio comprensivo de la estimación de la población de cetáceos y su distribución en la zona ACCOBAMS, más conocido como *ACCOBAMS Survey Initiative*, en el cual España parece estar teniendo un importante papel. En relación a la actividad comercial y recreativa de avistamiento de cetáceos (*whale watching*) el acuerdo sigue trabajando en mejorar estas actividades y en cierta medida estandarizar las mejores prácticas y a intentar que la información recogida por estos barcos también esté disponible en los sistemas nacionales y del acuerdo. Para ello ha creado un logo y busca desarrollar un certificado nacional de *high quality whale watching*.

El acuerdo ha iniciado los trabajos para el desarrollo de un plan de conservación del rorcual común y ha adoptado medidas en relación a la conservación del zifio o ballenato de Cuvier y sobre los delfines de nariz de botella, en este último caso en el Mar Negro. Hay que destacar igualmente por su importancia las resoluciones relativas a las colisiones de barcos con cetáceos y a la cuestión del ruido antropogénico.

4. CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN ATMOSFÉRICA

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

En el año 2013 el convenio celebró su trigésimo aniversario desde su entrada en vigor en el año 1983. Este convenio, que cuenta actualmente con 51 Partes, está bajo el paraguas de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas (UNECE), la cual cubre tanto Europa como Norteamérica. El convenio es un referente a nivel internacional no sólo por tratarse del primer convenio ambiental regional en materia de contaminación atmosférica transfronteriza, sino por la constante ampliación de su ámbito a otras sustancias a través de sus numerosos protocolos. Prueba de su efectividad son sus cifras de reducción de los numerosos contaminantes. Así, por ejemplo, en el período 1990-2006 el nivel de SO₂ se ha reducido en un 70% en la Unión Europea; la reducción de los niveles de NO_x ha sido del 35 %; la del amoníaco (NH₃) del 20%; y los de los compuestos orgánicos volátiles distintos del metano un 41%.

En el año 2013 el Órgano Ejecutivo del convenio mantuvo su trigésimo tercera reunión, la cual tuvo lugar del 9 al 13 de diciembre en Ginebra (Suiza). El Órgano Ejecutivo se ocupó de diferentes asuntos entre los que destacan el plan de trabajo para la implementación del convenio en el período 2014-2015, el plan de acción para la implementación de la estrategia a largo plazo del convenio, o el plan de acción y actividades de creación de capacidad para los países del Este de Europa, el Cáucaso y Asia Central. Igualmente se ocupó de la revisión del cumplimiento con las obligaciones del Protocolo.²

2. En el momento de cierre de esta publicación no estaban disponibles a través de la secretaría del convenio las decisiones adoptadas, por lo que en este caso no se incorpora su análisis.

4.2. Protocolo de Montreal (OZONO)

La vigésimo quinta Reunión de las Partes (MOP-25) del Protocolo de Montreal sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAO) tuvo lugar en Bangkok (Tailandia) del 21 al 25 de octubre de 2013.

La cuestión de los hidrofluorocarbonos (HFC) no se ha conseguido desbloquear en esta reunión, manteniéndose los mismos argumentos de los últimos años. En el período intersesional habrá una reunión del grupo de trabajo específica sobre esta cuestión para intentar encontrar puentes entre las dos divergentes posiciones.

Una cuestión importante que se aprobó durante esta reunión fueron los términos de referencia para el estudio sobre las necesidades financieras para el reaprovisionamiento del fondo fiduciario del protocolo para el período 2015-2017, el cual deberá ser aprobado en la próxima reunión de las Partes en 2014. En este estudio también se intentaron introducir varios guiños financieros a la cuestión del incremento de costes causados por la eliminación y el cambio de los HFCs, pero finalmente dichas referencias no fueron incluidas. No obstante, todo parece indicar que se trata de una cuestión de alternativas técnicas y su correspondiente valoración económica, sobre todo para las economías emergentes, por lo que la solución final es probable que pueda estar en el contexto del protocolo siempre que se sienten unas bases financieras sólidas para su abordaje.

La reunión, además del tema anterior, que centró casi la totalidad de su atención y en el que no se llegó a adoptar decisión alguna, adoptó un total de 12 decisiones de sustancia y 9 de procedimiento.

5. CAMBIO CLIMÁTICO: EL INFORME IPCC 2013 Y LOS (ESCASOS) AVANCES HACIA UN PACTO MUNDIAL DE REDUCCIÓN DE EMISIONES

Sin duda, el acontecimiento internacional más importante en relación a la lucha contra el cambio climático del 2013 ha sido la presentación en Estocolmo, en septiembre, del informe del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) titulado “Cambio Climático 2013: La Base Científica Física”. Este informe de Estocolmo constituye la primera parte del Quinto Informe de Evaluación Global del IPCC (*assessment report 5 o ar5*), compuesto de cuatro capítulos, que serán dados a conocer a lo largo del próximo año, hasta octubre de 2014.

El informe, presentado en medio de una gran expectación a pesar de que gran parte de sus resultados se había filtrado ya a los medios de comunicación, viene a confirmar lo que ya se había demostrado científicamente en ar4 de 2007: el cambio climático existe, es muy grave, y se debe en su mayoría a las actividades del hombre. Las principales conclusiones del informe, que puede consultarse en la página web del IPCC (www.ipcc.ch), son las siguientes:

1. Cambios observados en el clima global: el calentamiento del sistema climático es inequívoco, y desde la década de 1950, muchos de los cambios observados carecen de precedentes en décadas o milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, las cantidades de nieve y el hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado, y las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) han aumentado.
2. Atmósfera: en cada una de las tres últimas décadas la superficie de la Tierra ha sido, sucesivamente, más caliente que cualquier década anterior desde 1850 y en el hemisferio norte 1983-2012 ha sido, con un grado de confianza medio, el más caliente desde la era preindustrial. Es “probable” que el aumento de la temperatura en superficie supere los 1,5 grados a finales del siglo XXI, dentro de una horquilla que va de los 0,3 a los 4,8 grados, en función sobre todo de los hipotéticos recortes de emisiones de GEI. Las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono, metano y óxido nítrico han aumentado a niveles sin precedentes en, al menos, los últimos 800.000 años. Las concentraciones de CO₂ han aumentado un 40% desde la era preindustrial, principalmente como consecuencia de los combustibles fósiles y, en segundo lugar, de las emisiones netas producidas por la deforestación y cambio de uso de la tierra.
3. Océanos. Los océanos han absorbido aproximadamente el 30% del dióxido de carbono antropogénico emitido, produciendo la acidificación de los mares. La mayor parte del incremento neto de energía en el sistema climático se almacena en el mar. Es prácticamente seguro (99% de certeza) que la capa superior del océano (0-700 m) se calentó desde 1971 a 2010, y este calentamiento es el principal causante del aumento de la temperatura del aire.

Durante el período 1901-2010, el incremento global medio del nivel del mar fue de 19 cm. En cuanto al incremento futuro, aunque las proyecciones son controvertidas, debido al desconocimiento de factores como la rapidez con la que pueden fundirse en el futuro los glaciares y las capas de hielo, se calcula que, de no adoptarse medidas para reducir las emisiones de GEI, los océanos podrían aumentar hasta en 98 cm. a finales del siglo XXI, amenazando a ciudades que van desde Shanghai a Nueva York.

4. Capas de Hielo, Glaciares y Hielo Marino: en las últimas dos décadas, las capas de hielo de Groenlandia y la Antártida se han ido perdiendo masa, los glaciares han seguido disminuyendo en casi todo el mundo, y el hielo marino en el Ártico y la cubierta de nieve primavera en el hemisferio norte han seguido disminuyendo en extensión (grado de confianza alta). Los científicos consideran que muy probablemente (con más de un 90% de probabilidad) el hielo de los mares del Ártico, las capas de nieve y los glaciares seguirán contrayéndose.
5. Fenómenos meteorológicos extremos: existe un grado de seguridad del 90% en cuanto al incremento en el número de días y noches más calurosas a nivel mundial, y los fenómenos como olas de calor, sequías y lluvias intensas han aumentado. Es, asimismo, prácticamente seguro, que se ha incrementado la intensidad y la frecuencia de los ciclones tropicales.

6. Origen antropogénico del cambio climático. El total mundial de emisiones de GEI antropógenas ha aumentado en 70% de 1970 a 2004 y el grado de certeza sobre el origen antropogénico de las causas del calentamiento de la tierra ha ido creciendo en los sucesivos informes (en 2001 era de un 66%, en 2007 de un 90%, y en este último informe se considera “extremadamente probable”, con un grado de certeza del 95%).

Como novedad, en este nuevo Informe se hace referencia al “*Presupuesto de CO2*” con que cuenta la humanidad para no traspasar la frontera peligrosa del 2°C de aumento de la temperatura media global en el presente siglo. Los expertos calculan que casi la mitad de todo el dióxido de carbono que puede ser vertido a la atmósfera en “forma segura” sin que la temperatura exceda de esos 2°C ya ha sido vertido, lo que supone una voz de alarma para que los gobiernos actúen rápidamente a fin de evitar superar este límite peligroso. Además de las reducciones de emisiones, el Informe apuesta por la adopción de medidas de geoingeniería y bioingeniería. Nuevas técnicas como la gestión de la radiación solar (GRS) y la remoción del dióxido de carbono (RDC) podrían tener potencial para compensar un aumento de la temperatura global, pero los expertos advierten que el conocimiento existente resulta insuficiente para determinar la eficacia de estas técnicas y sus posibles efectos secundarios nocivos para el planeta.

Este nuevo y alarmante informe del IPCC debería haber impulsado las negociaciones internacionales dirigidas al logro de un pacto mundial de reducción de emisiones en 2015, pero lo cierto es que los avances han sido muy escasos. Es preciso recordar que en la Conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en Doha en diciembre de 2012 (COP-18), se alcanzó un acuerdo de mínimo, conocido como “Puerta Climática de Doha”³, por el cual:

- se prorroga el periodo de compromiso del Protocolo de Kioto hasta el año 2020;
- en esta prórroga o segundo periodo de cumplimiento muy pocos países asumen compromisos cuantificados de reducción de gases de efecto invernadero (GEI): únicamente treinta y ocho países, que incluyen la Unión Europea y sus Estados Miembros, asumen obligaciones, y quedan fuera Japón, Rusia y Canadá, por lo que en conjunto son países que emiten únicamente el 15% de los GEI a nivel mundial;
- se asume como objetivo el logro de un pacto mundial de reducción de emisiones en la COP de París del año 2015, que debe incluir a EEUU, China, India y Rusia. Para ello, se creó el “grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención”.

3. Para un análisis más completo, véase el Observatorio de Políticas Ambientales 2013, Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2013.

En la Conferencia de las Partes del CMNUCC que tuvo lugar del 11 al 22 de noviembre de 2013 en Varsovia (COP 19), participaron 192 países y ONG. Tras casi rozar el fracaso, los participantes lograron finalmente un acuerdo sobre las siguientes cuestiones:

- Se establece el calendario de presentación de las “contribuciones” de las partes para reducir o limitar las emisiones de GEI en el pacto global sobre cambio climático que se pretende adoptar en la COP de París en 2015. Las propuestas de contribución de los países deberán ser presentadas, a más tardar, en el primer trimestre de 2015. En el documento aprobado se sustituye la palabra “compromisos” por la de “contribuciones”, que parece menos vinculante y pone de relieve la actual tendencia a que cada país defina el contenido de sus propuestas de manera unilateral; en otras palabras, se adopta una estrategia “*bottom-up*”, muy distinta de los compromisos precedentes que surgieron de decisiones concertadas de la comunidad internacional, como cuando se estableció el Protocolo de Kioto, en una estrategia “*top-down*”. La presentación de las contribuciones con suficiente antelación a la COP de París tiene como objetivo que sea posible evaluar su idoneidad y equidad en el seno de la Conferencia y, sobre todo, determinar si el conjunto global de la reducción de emisiones resultante de la suma de los compromisos individuales resulta suficiente para lograr el objetivo, marcado por el IPCC, de que el aumento de la temperatura anual media global de la Tierra no sobrepase los 2°C en el presente siglo.
- Los gobiernos se comprometen a acelerar los esfuerzos de reducción de las emisiones en lo que queda de década, con el fin de mantener el aumento de la temperatura media por debajo de 2° antes de que entre en vigor, en 2020, el nuevo acuerdo internacional. Para ello, los gobiernos acelerarán la implementación de políticas y tecnologías racionales.
- En cuanto a la financiación para apoyar a los países en vías de desarrollo, se lograron avances en el denominado “Fondo Verde del Clima”, que fue acordado en la COP de 2010 celebrada en Cancún y cuyo objetivo es contribuir de forma significativa a los esfuerzos mundiales para limitar el calentamiento a 2°C, proporcionando apoyo a los países en desarrollo para ayudar a limitar o reducir sus emisiones de GEI y adaptarse a los impactos inevitables del cambio climático. Los países desarrollados asumieron en anteriores COP el compromiso de proporcionar una ayuda anual de 100.000 millones de dólares a partir de 2020 a los países en vía de desarrollo, pero hubo pocos avances en este compromiso, pues los países desarrollados argumentaron que sus instituciones financieras se resisten a comprometerse hasta que no se hayan completado los procedimientos operativos para la administración del dinero.
- Se reconoce la urgencia de apoyar a los países afectados por los impactos del cambio climático y se establece un nuevo sistema o mecanismo para aportar ayuda financiera a las naciones especialmente vulnerables que han sufrido pérdidas y

daños. Esta cuestión adquirió especial relevancia al tener lugar la Conferencia e las Partes sólo unos días de que el Tifón Haiyan devastara varias islas en Filipinas. Sin embargo, los países desarrollados, que ya se habían comprometido en el marco del Fondo Verde del Clima, rechazaron adoptar otro compromiso cuantificado adicional de financiación, por lo que el “Mecanismo de Varsovia para las pérdidas y daños asociados al cambio climático” se quedó por debajo de lo que esperaban los pequeños estados insulares y otros países vulnerables: se limita a establecer un nuevo foro –cuya estructura se definirá en los próximos tres años–, con la finalidad de proporcionar información y conocimientos sobre mejores prácticas, investigar estrategias para hacer frente a tales daños y pérdidas y prestar apoyo técnico a los países vulnerables.

- Se adoptan diversas decisiones relativas a la puesta en marcha de una serie de medidas sobre las que ya existía acuerdo a nivel internacional, como la lucha contra la deforestación tropical y la mejora en la transparencia en la información sobre las emisiones. Cabe reseñar los avances en el mecanismo de medición, reporte y verificación para asegurar la transparencia y el examen de los esfuerzos que realizarán los países al logro de los objetivos que se establezcan en el acuerdo internacional. En Varsovia se alcanzaron algunos acuerdos sobre la composición, modalidades y procedimientos de trabajo de los equipos de expertos que asumirán la responsabilidad de analizar los informes bienales presentados por los países.

Estos acuerdos logrados en la COP de Varsovia han sido justamente calificadas por la prensa internacional y las ONG ecologistas como “decepcionantes”, y bien pudieran interpretarse como una muestra de la inadecuación del proceso de negociación, tal como se está llevando a cabo o, peor aún, como una falta de auténtica voluntad política de la comunidad internacional a que llegue a materializarse el acuerdo. Sin embargo, es todavía pronto para decirlo, pues lo cierto es que el avance del cambio climático se presenta hoy como una realidad insoslayable cuyas consecuencias económicas empiezan a hacerse claramente visibles, y se acaba el tiempo para la adopción de decisiones que permitan atajar a tiempo esta amenaza mundial. Habrá que esperar, por tanto, a que los países presenten sus propuestas de reducción de emisiones a comienzos de 2015 y se lleve a cabo un análisis de la suficiencia de las mismas para saber si realmente existe voluntad política en la comunidad internacional para luchar contra el cambio climático. La próxima COP 20 se celebrará en Lima en diciembre de 2014, y en ella deberá avanzarse mucho más en la preparación del pacto mundial de reducción de emisiones de 2015.

6. SUSTANCIAS QUÍMICAS Y RESIDUOS PELIGROSOS

El año 2013 pasará a la historia del derecho ambiental internacional por la aprobación del Convenio de Minamata sobre Mercurio. Una negociación exitosa que ha cumplido con los plazos marcados y que en escasos 3 años y en cinco reuniones del

comité negociador ha sido capaz de concluir este importante paso para la eliminación del mercurio a nivel global.

Durante el año 2013, del 28 de abril al 10 de mayo en Ginebra (Suiza) se celebraron las Conferencias de las Partes del Convenio de Basilea, del Convenio de Rotterdam y del Convenio de Estocolmo, así como la segunda reunión extraordinaria conjunta de las Conferencias de las Partes de todos estos convenios. Aunque todas las COP quedaron abiertas durante las dos semanas lo que ocurrió en realidad fue que las distintas COP se fueron reuniendo de forma secuencial (una vez que se habían abordado y cerrado los temas de un convenio se comenzaba la discusión de la siguiente), lo cual en términos reales permitió 3 días por COP. Así, primero fue el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, después el Convenio de Basilea sobre movimiento transfronterizo de residuos peligrosos y finalmente el Convenio de Rotterdam sobre consentimiento previo informado. A través de la segunda reunión extraordinaria se continuó por tanto el proceso de agrupación y sinergias llevadas a cabo en el campo de los químicos y residuos peligrosos. Este experimento aportó nuevas decisiones en cuanto a las sinergias entre estos convenios, sobre todo en torno a actividades conjuntas y detectar nuevas áreas en las que pudieran conseguirse sinergias.

No obstante, el proceso de sinergias deja algunos datos pocos claros. Por un lado está el ahorro económico realizado al integrar y reorganizar administrativamente los tres convenios en una sola secretaría, sin embargo, los ahorros en la integración de las conferencias de las Partes parecen mínimos y su eficiencia con el actual procedimiento no parece estar totalmente acreditada a la vista de los resultados de alguna de las COP. La armonización de los instrumentos de gobernanza y de las cuestiones sustantivas sigue resistiéndose, pero también es cierto que es pronto para esperar que este proceso pueda llevarse a cabo en dos reuniones y en menos de 3 años.

La próxima COP de estos convenios y la tercera COP conjunta extraordinaria tendrán lugar en 2015, aunque algunas voces críticas reclaman la separación de las mismas para no afectar su efectividad.

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

La undécima Conferencia de las Partes del Convenio tuvo lugar del 28 de abril al 10 de mayo de 2013 en Ginebra (Suiza). La COP consiguió avanzar en los elementos hacia su implementación a través de la aprobación de diferentes directrices técnicas que además enlazan con otros convenios (gestión ambientalmente racional de los desechos consistentes en contaminantes orgánicos persistentes; desechos de mercurio; desguace de buques). En este sentido hay que destacar la falta de acuerdo en la aprobación de las directrices técnicas sobre desechos eléctricos y electrónicos, en el que faltó algo más de tiempo al encallar las discusiones en la diferenciación de

cuando un material de este tipo debería considerarse o no residuo. La nueva red “enforce” servirá para promover el cumplimiento de las disposiciones relativas al tráfico ilegal de residuos peligrosos a través de un mejor control de la implementación nacional.

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

La sexta Reunión de las Partes tuvo lugar del 28 de abril al 10 de mayo en Ginebra (Suiza). A pesar de que la COP consiguió introducir en el listado de sus anexos varias sustancias nuevas (el azinfos metilo, el éter de pentabromodifenilo de calidad comercial, el éter de octabromodifenilo de calidad comercial, el ácido perfluorooctano sulfónico, los sulfonatos de perfluorooctano, las sulfonamidas de perfluorooctano y los perfluorooctanos sulfonilos en el anexo III) no se consiguieron introducir el paraquat ni el amianto crísotilo. Estas dos sustancias no fueron introducidas por la resistencia de dos Partes, fundamentada en los intereses económicos que ambas tienen sobre estas sustancias. Este planteamiento choca de lleno con la función de la inclusión de sustancias en los anexos del convenio, que no es otra que favorecer el intercambio de información entre importadores y exportadores de sustancias peligrosas. Por tanto este bloqueo lo que va a impedir es la mejora del conocimiento del riesgo sobre estas sustancias.

El acuerdo sobre la adopción de un instrumento sobre cumplimiento (el comité de cumplimiento) sigue sin alcanzarse por lo que las discusiones sobre este instrumento volverán a estar en la agenda de la próxima reunión.

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

La sexta Conferencia de las Partes tuvo lugar en Ginebra (Suiza) del 28 de abril al 10 de mayo de 2013. La decisión más significativa adoptada por las Partes durante esta conferencia ha sido la incorporación a la lista de contaminantes orgánicos persistentes el hexabromociclododecano, aunque con exenciones específicas para su producción y uso en poliestireno expandido y poliestireno extruido en edificios, lo cual deja fuera más del 70% de la utilización de esta sustancia. Está previsto que el Comité de Examen de los Contaminantes Orgánicos Persistentes examine en cinco años esta cuestión, por lo que se entiende que simplemente se está dando un período de 5 años para la eliminación de esta sustancia en los sectores a los que afecta la exención. En todo caso la decisión recalca que esta sustancia debe aparecer claramente identificada durante su ciclo de vida, bien por etiquetas o bien por cualquier otro medio. Además en este caso se ha cerrado la puerta al posible reciclaje de productos que contengan esta sustancia, como pedía la Unión Europea, lo cual en términos prácticos acortará considerablemente la utilización de la misma. La prohibición ha

sido notificada oficialmente a las Partes conforme al convenio y entrará en vigor el 26 de noviembre de 2014.

El acuerdo sobre la adopción de un instrumento sobre cumplimiento (el comité de cumplimiento) sigue sin alcanzarse por lo que las discusiones sobre este instrumento volverán a estar en la agenda de la próxima reunión.

6.4. Grupo de Trabajo para Revisar y Evaluar las Medidas para Solucionar la Cuestión Global del Mercurio (Convenio de Minamata)

La quinta y última reunión del Comité Negociador Intergubernamental sobre el desarrollo de un instrumento jurídicamente vinculante sobre el mercurio tuvo lugar del 13 al 19 de enero de 2013 en Ginebra (Suiza). Esta reunión sirvió para la conclusión de un nuevo tratado global sobre el mercurio: el Convenio de Minamata sobre Mercurio.

El nombre hace referencia a la Conferencia Ministerial que sirvió para la apertura de su firma y que tuvo lugar del 7 al 11 de octubre de 2013 en Minamata (Japón), pero la elección de este nombre para este Convenio no es casual, ya que hace referencia a uno de los desastres industriales más graves de la historia de la humanidad con la contaminación de toda una población a través de la ingesta de mercurio, lo que pasó a conocerse como la enfermedad de Minamata. La contaminación de la bahía para un pueblo principalmente pesquero supuso la introducción en la cadena trófica de esta sustancia letal que casi 60 años después de comenzar a estudiar sus devastadores efectos en la salud de las personas y en el medio ambiente se pasa a controlar y eliminar progresivamente a nivel mundial.

A pesar de que desde el año 2001 el PNUMA tenía en su agenda un punto dedicado a la regulación del mercurio, realmente no se produjo ningún avance sustantivo hasta el año 2007, año en el que el PNUMA finalmente acordó la creación de un grupo de trabajo especial sobre mercurio. El punto de no retorno se produjo de manera súbita y en cierto modo sorpresiva en el año 2009 cuando en el Consejo de Gobierno del PNUMA se acordó la apertura formal de un proceso de negociación de un convenio jurídicamente vinculante sobre mercurio, el cual se puso en manos de un comité negociador internacional específico, al que se le otorgó un mandato de algo más de tres años y cinco reuniones para concluirlo. Este comité concluyó en tiempo y forma y por tanto con éxito su mandato a través de esta quinta reunión, con la conclusión de un convenio jurídicamente vinculante sobre mercurio.

Esta quinta reunión sirvió para negociar diversos aspectos que todavía estaban abiertos y alcanzar un paquete final de compromiso que resolviera los mismos de forma positiva. Los principales acuerdos plasmados en la convención son: la prohibición de nuevas minas de mercurio, la desaparición progresiva de las existentes, medidas de control sobre las emisiones atmosféricas, y la regulación internacional sobre el sector informal de minería de oro artesanal y de pequeña escala. A continuación se hace un repaso rápido al contenido y medidas de este nuevo convenio internacional sobre mercurio.

El objetivo del convenio es claro “proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio”. La información aportada durante el proceso de negociación por parte de la Organización Mundial de la Salud sobre que no existen límites seguros en relación a la utilización del mercurio y sus compuestos orgánicos ha sido determinante a la hora de establecer tanto el objetivo como las medidas previstas en este convenio.

La principal provisión del convenio es la prohibición de extracciones de mercurio de fuentes nuevas una vez entre en vigor el convenio y la progresiva eliminación de las actividades de extracción primaria de fuentes existentes hasta un máximo de 15 años desde la entrada en vigor del convenio. Las Partes se comprometen a identificar dichas fuentes de extracción y asegurar que ese mercurio se deseche de forma ambientalmente racional. En principio se prohíbe la exportación de mercurio, salvo cuando haya el consentimiento por escrito de la Parte importadora y dicha exportación sea para un uso permitido. Se permite el comercio con las no Partes siempre que apliquen medidas equivalentes a las previstas en el convenio. Tampoco se permite la importación de mercurio salvo que exista una certificación de que el mercurio no procede de fuentes no permitidas.

El convenio no se fija exclusivamente en las fuentes de suministro y el comercio de mercurio (artículo 3) sino que también se ocupa de los productos con mercurio añadido (artículo 4) y los procesos de fabricación en los que se utiliza mercurio o compuestos de mercurio (artículo 5). En relación a los productos con mercurio añadido cada Parte se compromete a prohibir la fabricación, la importación y la exportación de los productos con mercurio añadido incluidos en la parte I del anexo A después de la fecha de eliminación especificada para esos productos (2020) y a tomar medidas en relación a la reducción de la utilización de otros productos significativos y comúnmente utilizados, como lo es la amalgama dental.

En relación con los procesos de fabricación ninguna Parte permitirá el uso de mercurio ni de compuestos de mercurio en los procesos de fabricación incluidos en la parte I del anexo B, tras la fecha de eliminación especificada. El convenio prevé ciertas alternativas y exenciones (artículo 6), pero ninguna en relación con nuevas instalaciones, en las cuales no se permitirá en ningún caso el uso de mercurio ni de compuestos de mercurio.

Otra parte importante es la relacionada con las actividades extractivas y de tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala en las que se utilice amalgama de mercurio para extraer oro de la mina (artículo 7). En este tipo de actividades las Partes se comprometen a adoptar medidas para reducir o eliminar el uso del mercurio y las consecuentes emisiones y liberaciones de mercurio en el medio ambiente provenientes de ellas. Para ello elaborará un plan de acción nacional y realizará un examen de la situación cada tres años.

Otra parte fundamental son las emisiones (artículo 8) y liberaciones de mercurio (artículo 9), las cuales hacen referencia al control de las emisiones a la atmósfera procedentes de las actividades listadas en el anexo D y las liberaciones al suelo o al

agua. El objetivo en este caso es controlar y reducir dichas emisiones a través de inventarios y planes de acción nacional, sometiendo a las mejores prácticas disponibles a cualquier nueva actividad. Está previsto que la Conferencia de las Partes desarrolle y apruebe directrices sobre todos estos elementos.

El convenio también se ocupa del almacenamiento provisional del mercurio y los desechos de mercurio, los cuales se deben hacer de manera ambientalmente racional. En relación a los desechos los mismos se gestionarán conforme al Convenio de Basilea. Por último el convenio hace referencia a la necesidad de establecer estrategias para identificar y evaluar los sitios contaminados con mercurio. De esta forma el convenio cubre todo el ciclo de vida del mercurio, desde su extracción hasta su eliminación.

En el apartado de estructura institucional el convenio es también novedoso puesto que utiliza diversas lecciones aprendidas de otros convenios relacionados, como pueden ser el Protocolo de Montreal de eliminación de sustancias que agotan la capa de ozono y de los convenios sobre sustancias químicas, para solucionar diversos temas. En primer lugar en el apartado del instrumento financiero se apoya en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) pero al mismo tiempo crea un programa internacional específico para apoyar la creación de capacidad y la asistencia técnica. De sus convenios hermanos de químicos aprende la lección de que los mismos, a pesar de prever en su articulado la creación de un comité de cumplimiento dichos convenios, no han sido capaces, varios años después de su entrada en vigor, de aprobar su comité de cumplimiento y por tanto lo establece directamente en su articulado (artículo 15) y lo dota de las normas básicas para su funcionamiento inmediato sin tener que esperar a la oportuna operacionalización por parte de la Conferencia de las Partes. El procedimiento de modificación de sus anexos también pone de manifiesto de que el convenio se trata de un primer paso y que en base a la información que las Partes vayan aportando el convenio tiene margen de maniobra para cubrir nuevos productos o procesos.

El convenio entrará en vigor al nonagésimo día después del depósito del instrumento de ratificación de, al menos, 50 países. Tras su apertura a la firma en la Conferencia Ministerial de Minamata en octubre de 2013 ha obtenido la firma de 91 países y la ratificación de ... Estados Unidos, el primer país en ratificarla en tiempo record teniendo en cuenta las dificultades en la tramitación que suele tener este país con los convenios ambientales.

III. ORGANIZACIÓN: ANALISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES (EL PNUMA)

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

La vigésimo séptima reunión ordinaria del Consejo de Administración del *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)/Foro Ambiental Mundial a Ni-*

vel Ministerial, tuvo lugar en Nairobi (Kenia) del 18 al 22 de febrero de 2013, primera reunión de este órgano con participación universal.

Uno de los pocos avances en materia de gobernanza global del medio ambiente de Rio+20 fue la apertura del Consejo de Administración del PNUMA el cual ha pasado a tener representación universal. La reunión del 2013 fue la primera de esta nueva era en el PNUMA. Este nuevo esquema de funcionamiento exige otra serie de modificaciones que hagan al PNUMA un ente más participativo y efectivo. Una de las peticiones de esta sesión a la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la cual depende, ha sido la de abandonar su nombre de Consejo de Administración para pasar a denominarse “Asamblea Ambiental de Naciones Unidas”, por lo que este ha sido en sentido estricto el último Consejo de Administración del PNUMA. En esa decisión también destaca la apertura de un proceso para el establecimiento de mecanismos y procedimientos abiertos de participación en la Asamblea del PNUMA de grupos de participación de la sociedad civil y otros interesados, lo cual sin duda mejorará la transparencia y responsabilidad de la futura Asamblea en comparación con su antecesor, mejorando por tanto también la gobernanza global del medio ambiente. Buena parte de la reunión se ocupó de cómo pasar de los resultados de Rio+20 a su implementación y cómo enfocar el pilar ambiental dentro del desarrollo sostenible, sobre todo en esa construcción de los objetivos sobre desarrollo sostenible post-2015.

El Consejo de Administración adoptó 13 decisiones, muchas de ellas referentes a cuestiones de gobernanza global, tales como la coordinación en el sistema de Naciones Unidas, incluido el Grupo de Gestión Ambiental.

Otras materias tratadas fueron: océanos, consumo y producción sostenibles, la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible, progreso en justicia, gobernanza y derecho; la situación del medio ambiente; y productos químicos y residuos. Esta última destaca porque se autoriza al PNUMA a prestar la secretaría interina del nuevo convenio sobre mercurio, en caso de que la conferencia ministerial así se lo pida y hasta que el mismo no entre en vigor y se destaca en esta decisión la importancia que la correcta gestión de los químicos y los residuos juegan en la construcción de una economía verde y en el contexto del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza.

También se ha puesto en marcha la Red y el Centro de Tecnología del Clima (CTCN, de sus siglas en inglés *Climate Technology Centre and Network*) aprobado por el convenio sobre cambio climático (UNFCC) con sede en el propio PNUMA.

El apartado relativo a justicia, gobernanza y derecho para la sostenibilidad ambiental quedó finalmente en un texto muy general y vago al no prosperar el intento de asumir institucionalmente las conclusiones recogidas en la Declaración del Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para el Desarrollo Sostenible celebrada en paralelo a Rio+20.

La primera reunión de la Asamblea Ambiental de Naciones Unidas tendrá lugar en la sede del PNUMA en Nairobi del 23 al 27 de junio de 2014.

IV. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS

El Consejo de Gobierno del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, también conocido como *Global Environment Facility*, GEF) mantuvo su reunión anual en junio de 2013. Se están intensificando las reuniones relativas al sexto reaprovisionamiento del fondo, el cual debe aprobarse durante su próxima reunión anual en junio de 2014.

V. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

Durante el año 2013 no se ha iniciado ningún caso nuevo ante la Corte Internacional de Justicia en materia ambiental y han continuado la tramitación de los procedimientos abiertos sin llegar a concluir ninguno de los mismos.

VI. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

BORRÀS PENTINAT, S. *El Control Internacional de los Tratados Multilaterales de Protección del Medio Ambiente: ¿Apariencias o Realidades?* Tirant lo Blanc, 2013.

BYERS, M. *International Law and the Arctic* Michael. Cambridge University Press, 2013.

CADDELL, R. and D. RHIDIAN THOMAS (ed.) *Shipping, Law and the Marine Environment in the 21st Century: Emerging Challenges for the Law of the Sea-Legal Implications and Liabilities*. Lawtext Publishing Ltd, 2013.

CHEGE KAMAU, E. and G. WINTER (ed.) *Common Pools of Genetic Resources: Equity and Innovation in International Biodiversity Law*. Routledge, 2013.

CLARKE, M. (Ed.) *Maritime Law Evolving: Thirty Years at Southampton*. Hart Publishing, 2013.

EDMONDSON, B. and S. LEVY. *Climatic Change and Order: The End of Prosperity and Democracy*. Palgrave Macmillan, 2013.

FREESTONE, D. (ed.) *The 1982 Law of the Sea Convention at 30: Successes, Challenges and New Agendas*. Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

JODOIN, S. and M. CORDONIER SEGGER (ed.) *Sustainable Development, International Criminal Justice, and Treaty Implementation*. Cambridge University Press, 2013.

KNIELING, J. and W. LEAL FILHO (ed.) *Climate Change Governance*. Springer, 2013.

- MOLENAAR, E.J., A. G. OUDE ELFERINK and D. R. ROTHWELL (ed.) *The Law of the Sea and the Polar Regions: Interactions between Global and Regional Regimes*. Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
- MORGERA, E., BUCK, M. and E. TSIUMANI (ed.) *The 2010 Nagoya Protocol on Access and Benefit-Sharing in Perspective: Implications for International Law and Implementation Challenges*. Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
- OBERTHÜR, S. and G. K. ROSENDAL. *Global Governance of Genetic Resources : Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*. Routledge, 2013
- PARK, P. *International Law for Energy and the Environment*. CRC Press, 2013.
- RUPPEL, O.C., C. ROSCHMANN, K. RUPPEL-SCHLICHTING (eds) *Climate Change: International Law and Global Governance*. Nomos, 2013.
- SAGE-FULLER, B. *The Precautionary Principle in Marine Environmental Law: With Special Reference to High Risk Vessels*. Routledge, 2013.
- SAULNIER, J.B. and M. D. VARELLA (ed.) *Global Change, Energy Issues and Regulation Policies*. Springer, 2013.
- SCHEIBER, H.N. and JIN-HYUN PAIK, (ed.) *Regions, Institutions, and Law of the Sea: Studies in Ocean Governance*. Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
- SHAWKAT, A. [et al.] (ed.) *Routledge Handbook of International Environmental Law*. Routledge, 2013.
- STAVENHAGEN, R. *The Emergence of Indigenous Peoples*. Springer, 2013.
- VED NANDA, G. *International Environmental Law and Policy for the 21st Century*. Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
- VOIGT, C. (ed.) *Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law*. Cambridge University Press, 2013.
- WATSON, J. *The WTO and the Environment: Development of Competence beyond Trade*. Routledge, 2013.
- ZENGERLING, C. *Greening International Jurisprudence: Environmental NGOs before International Courts, Tribunals, and Compliance Committees*. Martinus Nijhoff Publishers, 2013.