

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS  
INTERNACIONALES Y  
COMPARADAS

## Comunidad internacional: en la búsqueda del desarrollo sostenible en los océanos

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, residuos peligrosos y mercurio. 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.- Foro de alto nivel sobre desarrollo sostenible. 3.- Agenda 2030 y objetivos de desarrollo sostenible: océanos. 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 2017 ha tenido como protagonista especial en el campo ambiental a nivel internacional los océanos. La convocatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas para Apoyar la Consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible, que tuvo lugar

en junio de 2017 en Nueva York, supuso un lugar de encuentro para evaluar la situación de los océanos y las medidas necesarias para alcanzar los objetivos marcados bajo el ODS 14 (muchos de los cuales tienen como fecha de consecución 2020, a diferencia de la mayor parte de objetivos de la Agenda 2030).

Los océanos proveen a la humanidad una riqueza anual de bienes y servicios (alimentos, regulación del clima, protección costera, entre otros muchos), por encima de los 2.5 billones de dólares, siguiendo estimaciones conservadoras. Sin embargo, los océanos se enfrentan en la actualidad a numerosas presiones como la acidificación<sup>1</sup>, la sobrepesca<sup>2</sup> o la contaminación, los cuales están generando una importante degradación de los distintos ecosistemas, llevando al límite de su supervivencia a muchos de ellos en la próxima década<sup>3</sup>. La Conferencia supo atraer la atención internacional sobre el tema, no solo de los Estados sino también de numerosos centros de investigación, ONGs y empresas privadas, y la creación de un registro de iniciativas en el que se recogían al cierre del 2017 más de 1420 compromisos voluntarios de todo tipo es prueba de su éxito en la movilización del interés de todos en mejorar la situación actual y contribuir a la consecución del objetivo 14 de los ODS. Prueba de la visibilidad y el éxito de la “Llamada de Acción” (“*Nuestros océanos, nuestro futuro: llamamiento a la acción*”) fue la movilización obtenida mediante la campaña sobre el plástico, en concreto para la eliminación de los plásticos de un solo uso en los próximos cinco años.

El éxito de la Conferencia en el impulso de las actividades encaminadas a la consecución del objetivo 14 de los ODS contrasta con la realidad de la negociación de un mecanismo internacional para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en zonas más allá de la jurisdicción nacional. Aunque la Asamblea General decidió en

---

1 “Diversos estudios han demostrado que, desde el comienzo de la revolución industrial, la acidez de las aguas de los océanos ha aumentado un 27% y las predicciones indican que, para 2050, la acidez de los océanos podría incluso haber aumentado en un 150%. Según las estimaciones, hasta el 60% de la actual biomasa de los océanos podría verse afectada positiva o negativamente por las emisiones de dióxido de carbono y el cambio climático, lo cual tendría graves consecuencias para los servicios de los ecosistemas”. (Fuente: Nota Preparatoria del Secretario General de las Naciones Unidas para el Comité Preparatoria de la Conferencia de los Océanos- A/71/733. Punto 6. Disponible

2 “Las prácticas pesqueras destructivas, la pesca excesiva y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada aumentan la presión sobre los ecosistemas marinos y casi una tercera parte de todas las poblaciones de peces están ya por debajo de los niveles sostenibles, en comparación con solo un 10% en 1974” (*Supra note 1*, punto 7).

<sup>3</sup> El 90% de los arrecifes de coral estarán amenazados de extinción para 2030 si no se adoptan medidas para protegerlos. *Supra note 1*.

este 2017 la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para la negociación formal de dicho mecanismo, los resultados del Comité Preparatorio junto con las estrictas limitaciones impuestas para su negociación -las cuales promueven el mantenimiento del *estatus quo*- no auguran el ambicioso resultado que nuestros océanos y la biodiversidad marina requieren de forma urgente.

Por otra parte, más allá de los océanos, en 2017 entró en vigor el Convenio de Minamata, tras obtener 50 ratificaciones, entre las cuales destacan Estados Unidos como el primer país que ratificó el Convenio y la ausencia, por el momento, de España. El Convenio de Minamata cubre todo el ciclo de vida del mercurio, desde su extracción hasta su eliminación, incluyendo algunos procesos productivos en los que su utilización supone un importante riesgo para el medio ambiente y la salud pública, siendo su objetivo “proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio”.

En otros convenios ambientales se han producido en el 2017 algunas situaciones inesperadas. Así, por ejemplo, en el seno del Tratado de Aarhus una Parte rompió la regla no escrita de aprobación automática de los informes del Comité de Cumplimiento durante la Reunión de las Partes en un caso abierto contra dicha Parte, estableciendo un precedente cuyo alcance completo solo podremos saber en los próximos años. En la parte positiva el Convenio sobre Especies Migratorias llevó a votación, por primera vez en su historia, la introducción de cuatro especies en sus anexos, aprobándose la inclusión de las cuatro y dotándolas así de la oportuna protección.

En materia de cambio climático, el 2017 fue un año de transición a la espera de la aprobación en el año de 2018 -de cumplirse los plazos establecidos- de todos los procedimientos que articulan los distintos mecanismos establecidos en el Acuerdo de París y en donde el Acuerdo se juega sus posibilidades de poder ser el instrumento que encauce el problema del cambio climático a nivel mundial en los próximos años.

## **II.- LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS**

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

La sexta reunión de las Partes (MOP-6) del Tratado de Aarhus y la tercera sesión de la reunión de las Partes del Protocolo sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes (PRTR) tuvieron lugar en Budva (Montenegro) del 11 al 15 de septiembre de 2017. La reunión mantuvo igualmente un segmento de alto nivel en el que se discutió sobre el papel y la aportación de estos instrumentos a la consecución de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, destacando como los mismos son herramientas clave que ahondan en la democracia ambiental a través de sus compromisos en materia de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia ambiental.

Uno de los instrumentos más efectivos del Tratado de Aarhus es su sistema de cumplimiento, articulado a través de su Comité de Cumplimiento. En este caso, además del seguimiento del caso contra España (véase el OPAM de 2015, en el que se detalla el caso relacionado con el ayuntamiento de Murcia) al cual el Comité continúa dándole seguimiento al no haberse solventado los distintos incumplimientos planteados por el Comité, y los respectivos casos de incumplimiento contra diferentes países, debemos añadir que, por primera vez, la reunión de las Partes del Protocolo no pudo aprobar una de las recomendaciones en el caso contra la Unión Europea. La Decisión V/9g, aprobada durante la anterior reunión de las Partes (MOP-5), hace referencia a diferentes disposiciones de la Directiva de la Unión Europea sobre Energías Renovables (Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE), en particular a lo relativo al proceso para la aprobación de los planes nacionales de acción de energías renovables. La decisión V/9g requería a la Unión Europea a que: i) adoptara un marco regulatorio apropiado o unas instrucciones claras para los procesos de participación pública en relación a la adopción de los planes nacionales de acción sobre energías renovables; ii) asegurara que dichos procesos de participación pública en los Estados miembros eran transparentes y justos y que generaban la información adecuada para el público; iii) se incluyeran tiempos razonables permitiendo tiempo suficiente para informar al público y para que éste se pudiera preparar y participar de forma efectiva, incluyendo información temprana, cuando todas las opciones estén

abiertas; iv) adaptaran conforme a lo anterior la forma en la cual se evaluaban los planes nacionales.

A pesar de que la Unión Europea fue aportando distinta información al Comité de Cumplimiento en las distintas fases de seguimiento al procedimiento entre la MOP-5 (2014) y la MOP-6 (2015), sin embargo, el Comité concluyó que la Unión Europea no mostró el progreso y las acciones necesarias para cumplir de manera efectiva con lo que se le solicitaba en la Decisión V/9g, por lo que solicitó que la MOP-6 reiterara el contenido de la Decisión V/9g, de forma que el Comité de Cumplimiento continuara dándole seguimiento. La Unión Europea había argumentado que las reuniones del Foro de Acción concertada sobre fuentes de energía renovables permitían la participación pública y respondía a parte de lo requerido en la Decisión V/9g. Las discusiones que tienen lugar bajo dicho foro tienen carácter confidencial, por lo que este argumento en el contexto del Tratado de Aarhus no le fue de excesiva utilidad a la Unión Europea. Igualmente, la Unión Europea había argumentado que en el proceso de revisión a nivel comunitario de los planes de acción de los Estados miembros se podrían abrir procedimientos de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo cual, a juicio del Comité podría dar efecto en gran medida a lo que se le solicitaba en la Decisión V/9g, sin embargo, la Unión Europea no aportó información detallada del procedimiento seguido por los Estados miembros o casos concretos al respecto. Por último, la Unión Europea había planteado que la Directiva en cuestión se encontraba en proceso de ser sustituida por un nuevo Reglamento que estaba siendo desarrollado en el contexto del Marco Estratégico de Energía de la Unión. En dicha propuesta los planes nacionales de acción pasaban a ser absorbidos por los planes nacionales integrados sobre energía y clima. Sin embargo, el Comité en la revisión del borrador de la nueva propuesta normativa europea encontró mayores carencias en comparación con la actual normativa en relación con los principios y procedimientos establecidos en el Tratado de Aarhus.

Llegado el momento de adoptar las decisiones propuestas ante la Reunión de las Partes por el Comité de Cumplimiento la Unión Europea propuso varios cambios a la misma, intentando suavizar el lenguaje habitual del Comité. Tras la férrea oposición del resto de Partes del Tratado que no son parte de la Unión Europea, se produjo algo inédito y es que por primera vez no se pudo aprobar de forma automática y directa, como había sido hasta ese momento la práctica habitual, la decisión propuesta por el Comité de Cumplimiento. El acuerdo final refleja que la próxima reunión de las Partes revisará la cuestión para tomar una decisión al respecto.

La próxima reunión de las Partes del Tratado tendrá lugar en el año 2020.

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

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

La cuadragésima Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 22 de mayo al 1 de junio de 2017 en Pekín (China), junto con la vigésima reunión del Comité de Protección Ambiental de la Antártida.

Durante esta reunión se aprobaron un total de ocho Medidas (relativas todas ellas a planes revisados de gestión de distintas áreas protegidas y a los lugares y monumentos históricos de la Antártida), siete Decisiones y seis Resoluciones. En este año destaca la Decisión por la que se aprueba el establecimiento de un “Grupo Subsidiario del Comité para la Protección del Medio Ambiente sobre respuesta al cambio climático” y entre las Resoluciones destacan la aprobación del “Código de conducta para la exploración e investigación de medioambientes acuáticos subglaciares”, la “revisión de las regiones biogeográficas de conservación de la Antártida” y las “Directrices sobre planes de contingencia, seguros y otros asuntos relacionados con el turismo y otras actividades no gubernamentales en la zona del Tratado Antártico”.

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

La duodécima Conferencia de las Partes del Convenio Ramsar tuvo lugar en el año 2015 en Punta del Este (Uruguay) y la próxima Conferencia de las Partes está previsto tenga lugar del 21 al 29 de octubre de 2018 en Dubái (Emiratos Árabes), por lo que en este año 2017 el Convenio mantuvo su actividad intersesional.

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

La cuadragésimo primera sesión del Comité de Patrimonio Mundial tuvo lugar del 2 al 12 de julio en Cracovia (Polonia).

El Comité en esta sesión decidió la incorporación de 21 nuevos lugares a la Lista de Patrimonio Mundial, de los cuales tres tienen carácter natural y dieciocho de carácter cultural, alcanzando la lista un total de 1.073 lugares. El Comité igualmente decidió la ampliación de cinco lugares ya existentes de la lista. En este caso, ninguno de los nuevos lugares o

ampliación de los existentes se encuentra en España. Por su parte, hay que destacar que Angola (Mbanza Kongo, vestigios de la capital del antiguo reino del Congo) y Eritrea (Asmara: una ciudad modernista en África) incorporan por primera vez lugares a la lista.

En relación a la actualización de la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro el Comité decidió retirar 3 lugares de dicha lista: el Parque Nacional Simien (Etiopía); el Parque Nacional Comoé (Costa de Marfil); y, tras una reducción significativa de su perímetro, el Monasterio de Gelati (Georgia). Por el contrario, el Comité añadió a la lista de Patrimonio Mundial en Peligro el Centro Histórico de Viena. Palestina ha incluido en la Lista de Patrimonio Mundial la ciudad vieja de Hebron/Al-Khalid, con la peculiaridad de que se ha incorporado al mismo tiempo a la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro, cuyo número de lugares asciende en este caso a 54.

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

La décimo séptima Conferencia de las Partes (COP-17) de la Convención tuvo lugar del 24 de septiembre al 4 de octubre de 2016 en Johannesburgo (Sudáfrica) y la COP-18 está prevista que tenga lugar en Colombo (Sri Lanka) en mayo de 2019 por lo que durante este 2017 la Convención ha mantenido las reuniones habituales de sus comités en periodo intersesional.

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

La duodécima Conferencia de las Partes (COP-12) tuvo lugar en Manila (Filipinas), del 22 al 28 de octubre de 2017, la primera Conferencia de las Partes de este Convenio en celebrarse en el continente asiático, bajo el lema “Su futuro es nuestro futuro: Desarrollo Sostenible para la vida silvestre y la gente”.

El compromiso y empuje del país anfitrión en la organización de la reunión tuvo como reflejo no solo un alto número de decisiones (54) sino también un alto número de especies propuestas para su inclusión en los anexos (34) de las cuales 4 fueron aprobadas, por primera vez en la historia de este convenio, por votación. Las cuatro especies controvertidas (chimpancé, león, jirafa y leopardo) lo fueron por el cuestionamiento o visión restrictiva de algunas Partes en cuanto al concepto de especie migratoria. De esta forma la jirafa, con una población en declive por debajo de los 100.000 ejemplares a nivel mundial, obtiene protección por primera

vez en un acuerdo internacional. Similar situación tiene el chimpancé con una pérdida dramática de población, por lo que su inclusión en los anexos se espera sirva para promover planes más activos de conservación. La inclusión del león y el leopardo se espera que favorezcan el desarrollo de planes de acción conjuntos con el Convenio de Especies Amenazadas por el Comercio Internacional (CITES).

Otras especies que salen favorecidas por su inclusión en los anexos han sido los buitres, con 10 especies incluidas en los anexos, y que además se refuerza a través de la aprobación de un Plan de Acción Multiespecie para conservar los Buitres Africanos-Euroasiáticos, especies normalmente olvidadas que, sin embargo, juegan un papel determinante en mantener un buen equilibrio y una buena conservación de los ecosistemas, acuerdo que involucra nada más y nada menos que a 128 países. Otro plan de acción aprobado durante esta COP ha sido el de la Protección y Conservación de las Ballenas en el Atlántico Sur, el cual servirá para establecer medidas de protección por los Estados costeros y para monitorear la situación de la especie durante los próximos diez años.

A pesar de la importancia de la inclusión de las anteriores especies en los anexos y de la aprobación de diferentes planes de acción, la mayor novedad adoptada por la COP probablemente radique en el Mecanismo de Revisión del Convenio junto con el Programa de Legislación Nacional por el cual se pretende impulsar la puesta en marcha de nueva legislación a nivel nacional para la aplicación del Convenio. El mecanismo no pretende ser un instrumento de cumplimiento como en otros convenios, sino que se trata de un mecanismo de apoyo en el que las Partes pueden incluso catalogar cierta información enviada al Convenio como confidencial.

El Convenio aprobó además durante esta reunión la Declaración de Manila sobre Desarrollo Sostenible y Especies Migratorias, así como su Plan Estratégico 2015-2023.

## **2.6.- Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)**

La décimo tercera Conferencia de las Partes (COP-13) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la octava Reunión de las Partes del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (MOP-8) y la segunda 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-2), tuvieron lugar del 2 al 17 de diciembre de 2016 en Cancún (México) y está previsto que la próxima Conferencia de las Partes y Reuniones de las Partes de sus protocolos tengan lugar del 7 al 22 de noviembre de 2018 en Sharm El-Sheikh

(Egipto), por lo que durante el 2017 el Convenio ha mantenido distintas reuniones intersesionales de sus órganos técnicos y científicos subsidiarios y grupos de trabajo.

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

La séptima reunión del Órgano Rector del Tratado tuvo lugar del 30 de octubre al 3 de noviembre de 2017 en Kigali (Ruanda), bajo el lema “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Rol de los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura”.

La reunión adoptó 14 resoluciones, entre las cuales destaca la creación de un grupo técnico de expertos sobre los derechos de los agricultores, una disposición única del Tratado que por el momento no dispone de un desarrollo claro a nivel nacional en los distintos países. En este sentido el Órgano Rector encomienda al grupo de trabajo la tarea de generar un inventario de medidas nacionales y desarrollar opciones que puedan servir de guía a las Partes a la hora de diseñar e implementar sus medidas nacionales relacionadas con los derechos del agricultor, con especial énfasis en los sistemas informales de semillas y el valor que los mismos tienen.

También, como novedad, se acordó abordar en la próxima reunión del Órgano Rector la cuestión de la información digital de secuenciación, un resultado limitado teniendo en cuenta que fue una solución de compromiso tras el rechazo de los países desarrollados a apoyar una propuesta de resolución presentada por el grupo africano y apoyada por el G-77, bajo el argumento de que el Tratado solo cubre el acceso físico a los recursos fitogenéticos y no cubre la información relacionada con o generada a partir de los mismos.

La reunión, por otro lado, no pudo finalizar el trabajo intersesional para aprobar un Sistema Multilateral reforzado por lo que tuvo que renovar o ampliar el mandato dado al grupo de trabajo especial que venía trabajando en esta materia y el cual debe igualmente proponer un nuevo Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material. En este punto el Órgano Rector decidió que el grupo de trabajo continuara desarrollando el llamado sistema de suscripción como base para el acceso al Sistema Multilateral, el cual cubriría todos los recursos fitogenéticos bajo el Anexo I, aunque manteniendo el sistema actual como alternativa. Si finalmente el reparto de beneficios fuese obligatorio el mismo debería estar recogido en el nuevo Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material en un porcentaje que todavía no se ha fijado.

La reunión también acordó que durante el periodo intersesional el comité ad-hoc sobre la Estrategia de Movilización de Recursos se reuniera para la actualización de la Estrategia Financiera.

### **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 su décimo tercera Conferencia de las Partes (COP-13), del 6 al 16 de septiembre de 2017 en Ordos (China), la cual sirvió para asumir por parte del Convenio su papel en la implementación del Objetivo 15.3 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible y alinear el convenio con dichos objetivos.

Uno de los principales logros de la COP-12 fue la aprobación del establecimiento de objetivos voluntarios sobre degradación neutra del suelo, aunque dejando el establecimiento y el cumplimiento del mismo de forma voluntaria a nivel nacional. No obstante, el logro fue parcial por la oposición y dudas mostradas durante la negociación por diferentes países en los que dicha degradación de suelos es significativa. Sin embargo, esta COP-13 arrancó con la incorporación a la lista de países que forman parte del objetivo voluntario de degradación neutra del suelo de Brasil o India, estableciendo el número de países en 113, lo que da buena cuenta de la importancia que este objetivo voluntario ha ido adquiriendo y como el mismo puede ayudar al objetivo de desarrollo sostenible 15 en materia de degradación de suelos. La decisión adoptada por la COP-13 requiere a los países a que aseguren que sus objetivos de degradación neutra del suelo y las actividades para alcanzar dichos objetivos estén conectados con las agendas nacionales para la implementación de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible y de esa forma establecer sinergias con los otros convenios de Rio a nivel nacional, es decir con cambio climático y biodiversidad, a poder ser a través de programas conjuntos y con plena participación de los interesados. Además, la COP-13 estableció un fondo específico de degradación neutra del suelo, con la peculiaridad, además, de que el mismo será gestionado de forma privada con un capital inicial de 300 millones de dólares (lejos en todo caso de los 2.000 millones que inicialmente se habían calculado como necesarios).

La COP-13 adoptó 37 decisiones, entre las que destacan la aprobación del marco estratégico 2018-2030 y el programa de trabajo, ya alineados con la Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, y el formato unificado de informes y el correspondiente proceso de monitoreo de los mismos. Durante la COP se presentó además el primer *Global Land Outlook*, una mirada general a la situación de la

degradación del suelo a nivel global, con la cual se intenta acercar a los decisores políticos la situación y los datos científicos de una manera práctica para la adopción de medidas a nivel nacional.

### **2.9.- Convenio Europeo del Paisaje (2000)**

El Consejo de Europa celebró durante los días 23 y 24 de mayo de 2017 en Estrasburgo (Francia), su novena Conferencia sobre la implementación del Convenio. Durante la Conferencia las Partes del Convenio Europeo del Paisaje tuvieron ocasión de analizar los progresos en la implementación del mismo, así como los aportes que el Convenio ha aportado en el ejercicio de la democracia y los derechos humanos en el marco del desarrollo sostenible. Además de analizar las políticas nacionales para la implementación del Convenio, la Conferencia también analizó la dimensión del paisaje en las políticas públicas y los programas internacionales. En la discusión del programa de trabajo del Convenio para los próximos dos años la Conferencia decidió introducir los siguientes temas: el establecimiento de una red de observatorios de paisajes y universidades; contribuir a la consideración del paisaje como un servicio de los ecosistemas; las nuevas energías como un reto para los paisajes; y el análisis y la promoción de ciertos experimentos que muestren el ámbito del Convenio.

Igualmente, durante los días 5 y 6 de septiembre de 2017, tuvo lugar en Brno (República Checa) el decimonoveno taller anual del Convenio, titulado “La implementación del Convenio Europeo del Paisaje a nivel local: democracia local”. Además, el 20 de octubre de 2017 se celebró el primer día internacional del Paisaje del Consejo de Europa.

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

La quinta sesión plenaria de la plataforma (IPBES-5) tuvo lugar del 7 al 10 de marzo de 2017 en Bonn (Alemania).

Durante la cuarta reunión de la plataforma ya se había puesto de manifiesto un importante déficit entre lo originalmente presupuestado para llevar a cabo las tareas previstas por la plataforma y las aportaciones voluntarias que recibe y la entrega de las primeras evaluaciones temáticas, a pesar de la buena valoración y acogida que han obtenido, no han conseguido movilizar las aportaciones voluntarias necesarias. Uno de los temas más complejos durante esta quinta reunión de la plataforma fue la gestión de esta situación de déficit. Al final la plataforma decidió no iniciar

ninguna de las tres evaluaciones pendientes (uso sostenible de especies silvestres; especies alóctonas invasoras; y conceptualizaciones diversas de valores múltiples de la naturaleza) para evitar entrar en el ejercicio de 2018 en números rojos. Es importante enmarcar este aparente paso atrás de la plataforma en lo acordado y en ejecución bajo el primer programa de trabajo, el cual tiene como objetivo llevar a cabo 11 evaluaciones en los 5 primeros años de la plataforma, de las cuales 2 ya han sido completadas, 6 se encuentran en ejecución y el trabajo inicial de delimitación de las otras tres anteriormente mencionadas ha concluido. Los anteriores números reflejan tanto la ambición de este primer programa de trabajo como su alta ejecución. Además, hay que tener en cuenta que las evaluaciones no son la única tarea que desarrolla la plataforma, sino que también debe generar conocimiento y datos, desarrollar herramientas y metodologías para el apoyo del desarrollo de políticas y también apoyar la creación de capacidad. Tal vez la finalización de las evaluaciones que la plataforma lleva actualmente a cabo, incluida la evaluación global, refuercen el papel y la efectividad de la misma y generen el interés de aportaciones necesario para un segundo programa de trabajo tan ambicioso como el primero.

La plataforma adoptó en esta ocasión 10 decisiones relativas a: creación de capacidad; desarrollo del segundo programa de trabajo; conocimiento indígena y local; el informe de ámbito para la evaluación temática sobre el uso sostenible de especies silvestres; participación realizada de la Unión Europea en las sesiones plenarias de IPBES; revisión de la plataforma; conocimientos y datos; evaluaciones; y el presupuesto.

La próxima sesión plenaria de la plataforma está prevista que tenga lugar en Medellín (Colombia) del 18 al 24 de marzo de 2018.

### **3.- PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO**

Los Océanos han sido uno de los grandes protagonistas del año 2017. Así nos encontramos la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 71/312, de 6 de julio de 2017, en la que hace suya la declaración titulada “Nuestros océanos, nuestro futuro: llamamiento a la acción”, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas para Apoyar la Consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible que se celebró a alto nivel del 5 al 9 de junio de 2017, coincidiendo con la celebración, el 8 de junio, del Día Mundial de los Océanos, la cual aparece desarrollada con detalle en el apartado III.3 de este capítulo.

### **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 2017:

Resolución A/RES/72/73 relativa a los océanos y el derecho del mar.

Resolución A/RES/72/72 relativa a la pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995 sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de Diciembre de 1982 relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios, e instrumentos conexos.

En lo relativo al proceso de “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” el Comité Preparatorio creado por la Asamblea General en 2015 (Resolución A/69/292), concluyó en 2017 el trabajo que había iniciado en 2016. En estos dos años el Comité se reunió en cuatro ocasiones (del 28 de marzo al 8 de abril y del 26 de agosto al 9 de septiembre de 2016 y del 27 de marzo al 7 de abril de 2017 y del 10 al 21 de julio de 2017) todas ellas en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, en las que se discutieron con detalle cada uno de los elementos del paquete negociador de 2011. El Comité Preparatorio continuó avanzando en su trabajo en el 2017 y consiguió finalmente recomendar a la Asamblea General la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental que examine el documento de trabajo del comité preparatorio y genere un texto de acuerdo. El Comité consiguió cerrar su trabajo manifestando que las secciones A y B “no reflejan un consenso” y además “solo sirven de referencia porque no reflejan todas las opciones examinadas”, por lo que “ambas secciones no afectan a las posiciones de los Estados durante las negociaciones”. Lo anterior refleja que el Comité ha servido para debatir elementos, pero todo el trabajo de avance de negociación que el mismo venía haciendo se echó completamente por tierra durante su última sesión. El texto que el Comité Preparatorio remitió a la Asamblea General para su consideración, lejos de ser un primer texto borrador sobre el cual basar las negociaciones, es más bien una estructura de posible convenio con una enumeración de posibles principios que el mismo podría incluir, pero que carece del detalle de un primer borrador de texto de negociación completo.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, por su parte, visto el informe del Comité Preparatorio, aprobó la resolución 72/249, el 24 de diciembre de 2017, por la cual dispone la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para desarrollar 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. Para la elaboración de dicho texto la Conferencia analizará la propuesta de texto elaborada por el Comité Preparatorio. La Conferencia, conforme a la resolución, está previsto que se reúna durante cuatro periodos de sesiones de 10 días cada uno, la primera vez en septiembre de 2018, y luego en otras dos ocasiones en 2019 y en otra ocasión más en el primer semestre de 2020. El resto de la resolución vuelve a incidir, al igual que en las resoluciones anteriores relacionadas con este proceso, en que el resultado de este instrumento no debe afectar en modo alguno el *status quo* actual, tanto de la Convención de Derecho del Mar como de otros acuerdos e instrumentos, así como los derechos de aquellos que no son Parte de los mismos. Desafortunadamente, el contexto anterior lejos de situarnos ante la perspectiva de un nuevo mecanismo internacional innovador y ambicioso para abordar los grandes retos de la conservación, gestión y puesta en valor de la rica y desprotegida biodiversidad que se dan en las zonas marinas que se encuentran más allá de la jurisdicción nacional, nos devuelve al mantenimiento de los diversos pero confluyentes intereses de los Estados, a la perseveración de la tragedia de los comunes en nuestros océanos.

### **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 septuagésima primera reunión del 3 al 7 de julio de 2017.

El Convenio internacional para el control y gestión del agua de lastre obtuvo el 8 de septiembre de 2016, tras superar el 35% del tonelaje mundial, las ratificaciones necesarias para su entrada en vigor, por lo que el Convenio entró en vigor el 8 de septiembre de 2017. En la actualidad los países Parte del Convenio suponen cerca de un 70% del tonelaje mundial, lo que indica la importancia que va a tener el Convenio en la gestión de las aguas de lastre para evitar la transferencia a través de las mismas de especies invasoras en el medio marino. A partir de este momento todos los barcos deberán tener un plan de gestión de sus aguas de lastre y un registro de las mismas. Además, deberán cumplir con los estándares D-1 (intercambio de al menos el 95% de las aguas de lastre lejos de la costa) y

D-2 (restricción a un máximo específico de organismos viables en la descarga de aguas de lastre) del Convenio.

La reunión del Comité sirvió para distribuir las enmiendas al convenio por las cuales se establece que los barcos nuevos construidos con posterioridad a su entrada en vigor (8 de septiembre de 2017) deberán cumplir ya con el estándar D-2, mientras que para los barcos en servicio se recogen fechas diferentes, con la fecha límite para cualquier barco de cumplir dicho estándar antes del 8 de septiembre de 2024. El Comité adoptó además las Directrices para el intercambio de aguas de lastre y directrices para la evaluación del riesgo. El Código para la aprobación de los sistemas de gestión de las aguas de lastre y las enmiendas para hacer el mismo obligatorio deberán ser aprobadas por la siguiente sesión del Comité.

Dejando a un lado el convenio sobre aguas de lastre, el Comité trabajó en cómo llevar a cabo una implementación consistente del límite máximo de azufre permitido en el combustible de los barcos (0,50%), límite que entrará en vigor el 1 de enero de 2020, estableciendo un grupo de trabajo que se reunirá en 2018. Igualmente, el Comité designó el Mar del Norte y el Mar Báltico como áreas de control de emisiones para óxidos nitrosos (NOX) bajo el Anexo VI de MARPOL que entrará en vigor el 1 de enero de 2021.

En relación a la reducción de gases de efecto invernadero generados por los barcos el Comité siguió trabajando en la materia con el objetivo de aprobar la estrategia inicial de la Organización Marítima Internacional para la reducción de dichas emisiones en 2018. En materia de eficiencia energética el Comité aprobó las directrices para el establecimiento de la base de datos sobre el consumo de combustible por parte de los buques.

El Comité acordó igualmente añadir, como un elemento nuevo de su programa de trabajo, el desarrollo de medidas para reducir el uso y el transporte de combustibles pesados por barcos en las aguas del Ártico, tema que será abordado por un grupo de trabajo para la discusión de medidas concretas por el Comité en su reunión de abril de 2018. En este punto hay que recordar que la prohibición de la utilización y transporte de este combustible ya aplica en las aguas del Antártico y el Código Polar de la OMI recomienda que los Estados sigan la misma práctica en el Ártico.

En materia de Áreas Marinas Particularmente Sensibles (PSSA, por su acrónimo en inglés) el Comité aprobó la incorporación del Parque Natural de los arrecifes de Tubbataha (Filipinas), incluyendo un área que debe ser evitada como medida de protección. Con esta medida se pretende

evitar cualquier tipo de catástrofe ambiental en la zona para la protección de los arrecifes de coral y de las pesquerías artesanales locales.

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

#### **a) Convenio de Barcelona**

La vigésima reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio para la Protección del Medio Marino y la región Costera del Mar Mediterráneo tuvo lugar del 17 al 20 de diciembre de 2017 en Tirana (Albania). La reunión discutió sobre el progreso en la implementación del programa de trabajo 2016-2017 y adoptó diversas decisiones sobre las actividades para mejorar la protección ambiental y el desarrollo sostenible en el Mediterráneo. Durante la reunión hubo un segmento de alto nivel el cual se centró en la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con énfasis en el Objetivo 14, en la contaminación marina y la conservación de la biodiversidad.

Una de las novedades más destacadas de esta reunión fue la presentación del primer informe del Estatus de Calidad del Mediterráneo, el cual representa el progreso actual en el desarrollo del programa de monitoreo integrado para el Mediterráneo. El informe es un elemento esencial en la implementación de la Hoja de Ruta para el Enfoque Ecosistémico en el Mediterráneo, aprobado en el 2008, y del Programa de Evaluación y Monitoreo Integrado adoptado en 2016, el cual se basa en 11 objetivos ecológicos y 27 indicadores. El informe es el resultado de las distintas contribuciones de las Partes del convenio, pero también de otras organizaciones e interesados y se espera que sirva para establecer por primera vez la línea de base para el desarrollo y mejora tanto de los programas del convenio como de las actuaciones de los distintos Estados. El informe aborda a través del análisis de los distintos criterios bajo los objetivos ecológicos, el estado de cada uno de ellos y resume las principales repercusiones para los hábitats, reptiles, peces y aves marinas, identificando igualmente las principales carencias de información para cada uno de esos puntos de cara a su completa cobertura en el segundo informe, previsto para el año 2023.

La reunión sirvió igualmente para actualizar diferentes elementos del Protocolo de gestión costera integrada y el Anexo II del Protocolo sobre áreas especialmente protegidas para aves y diversidad biológica en el Mediterráneo.

La próxima reunión ordinaria de las Partes está prevista que tenga lugar en Italia en diciembre de 2019.

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

La reunión de la Comisión OSPAR tuvo lugar del 26 al 29 de junio de 2017 en Cork (Irlanda).

La mayor parte de la actividad de la Comisión se centró en la revisión de sus distintos programas de trabajo y aprobó una única Recomendación sobre un sistema armonizado de pre-examen de químicos en el mar para conseguir una mayor alineación con el Reglamento europeo REACH. El objetivo de este sistema es permitir a las autoridades que identifiquen sustancias que son utilizadas como químicos marinos para su sustitución o progresiva eliminación, así como para su control. La recomendación establece una serie de criterios para determinar cuando uno de estos químicos puede ser sustituido.

Uno de los temas más interesantes que la Comisión abordó durante esta reunión fue el tema de la contaminación marina causada por partículas de micro-plásticos provenientes de productos cosméticos y de cuidado personal. En ese sentido se acordó requerir, a través de una carta de la Comisión, a que la Unión Europea promueva la eliminación progresiva de estas sustancias en dichos sectores para asegurar medidas iguales para todos los actores, en línea con la Acción 47 del Plan de Acción Regional de OSPAR sobre basura marina.

Por último, el Comité adoptó una hoja de ruta para la implementación de acciones colectivas dentro de las recomendaciones para la protección y la conservación de la lista OSPAR de especies y hábitats 2017-2025, la cual incluye un calendario para orientar la consecución de las distintas acciones propuestas.

**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 sexta Reunión de las Partes del Acuerdo ACCOBAMS tuvo lugar del 22 al 25 de noviembre de 2016 en Mónaco, por lo que durante 2017 el convenio llevó a cabo su actividad intersesional. La próxima reunión de las Partes está prevista que tenga lugar en 2019.

## **4.- CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN ATMOSFÉRICA<sup>4</sup>**

### **4.1.- Protocolo de Montreal (OZONO)**

La undécima Conferencia de las Partes de la Convención de Viena y la vigésimo novena reunión de las Partes (MOP-29) del Protocolo de Montreal tuvieron lugar del 20 al 24 de noviembre de 2017 en Montreal (Canadá). El comienzo de la reunión estuvo marcado por el optimismo generado por la aprobación de la enmienda de Kigali en el año 2016 y por la noticia de que 21 Partes -entre las cuales hay varios países europeos, pero todavía no España- habían ya ratificado la enmienda, lo que garantiza la entrada en vigor de la misma el 1 de enero de 2019.

La buena noticia de la entrada en vigor de la enmienda de Kigali en la fecha inicialmente prevista debería haber servido para empujar las discusiones sobre los distintos instrumentos que deben hacer operativa la misma, sin embargo, en este sentido las diferencias en el enfoque y en el ámbito del Protocolo volvieron a ser escenificadas. Uno de los elementos clave del éxito del Protocolo y, por tanto, clave igualmente para la efectiva entrada en vigor de la enmienda de Kigali es el Fondo Multilateral del Protocolo. En esta reunión había que finalizar y aprobar el reaprovisionamiento del mismo para el período 2018-2020, con la dificultad de su ampliación por la ya conocida entrada en vigor de la enmienda de Kigali, la cual amplía el ámbito del Protocolo a la progresiva eliminación de los hidrofluorocarbonos (HFC). Algunos países intentaron traer al debate la necesidad de repartir mejor la carga financiera del Fondo concentrando el esfuerzo del mismo sobre una parte de los países cubiertos por el artículo 5 del Protocolo, una especie de modificación encubierta al Protocolo que no fue aceptada por los países cubiertos por el artículo 5. La decisión final, tomada entrada ya la madrugada del día siguiente al del supuesto final de la reunión, deja intacto el ámbito de cobertura del Fondo y aprueba un reaprovisionamiento de 540 millones de dólares, por debajo de los entre 600 y 750 millones que el Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica había calculado que serían necesarios para abordar de forma suficiente los retos que la entrada en vigor de la enmienda de Kigali plantea a las Partes del artículo 5 del Protocolo. La adopción de esta decisión estuvo acompañada además de una declaración por parte de

---

<sup>4</sup> Bajo este punto se solía cubrir en primer lugar las reuniones del Órgano Ejecutivo del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia de 1979 (LRTAP), sin embargo, este convenio suele mantener sus reuniones anuales en el mes de diciembre y por lo general tarda varios meses en publicar las decisiones adoptadas, lo que imposibilita el seguimiento en su año correspondiente.

Estados Unidos (el principal donante con una aportación del 22%) en la que mostraba sus dudas de que fueran a cumplir con el compromiso acordado. De esta manera se cuestiona en cierta forma la plena viabilidad de la enmienda de Kigali y probablemente algunos países en vías de desarrollo demoren su ratificación hasta que vean que el Fondo dispone de los medios que faciliten su cumplimiento.

Otro importante tema abierto por las decisiones relacionadas con la enmienda de Kigali en 2016 fue la cuestión de la eficiencia energética, la cual ha vuelto a generar visiones enfrentadas de las Partes ante el ámbito del Protocolo. No hay duda de que la mejora de la eficiencia energética de forma conjunta durante la eliminación de los HFCs podría duplicar el efecto de dicha eliminación como mitigación de cambio climático. La tensión en este punto se centró en los siguientes pasos a dar, con propuestas ambiciosas de creación de un grupo de trabajo conjunto con otros convenios y acuerdos sobre la materia u otras mucho más reducidas relativas a la simple recopilación de información de las Partes y los diferentes actores. Al final se acordó la celebración de un taller intersesional en el que se espera poder mejorar las bases de discusión de esta cuestión.

La MOP-29 adoptó un total de 26 decisiones, 16 procedimentales y otras 10 de sustancia. Entre estas últimas destacan, además de las ya comentadas, las relativas a las exenciones de uso esencial y uso crítico o la de la futura disponibilidad de los halones.

## **5.- CAMBIO CLIMÁTICO. ACUERDO DE PARÍS**

La vigésimo tercera Conferencia de las Partes (COP-23) de la Convención Mundial de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC), la décimo tercera Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto y la segunda parte de la Primera Reunión de las Partes del Acuerdo de París (CMA1-2) tuvieron lugar en Bonn (Alemania) del 6 al 17 de noviembre de 2017 bajo la presidencia de Fiji.

El Acuerdo de París entró en vigor a una velocidad sin precedentes el 4 de noviembre de 2016, a menos de un año de haber sido adoptado por la COP 21 en diciembre de 2015. Sin embargo, persistiendo la necesidad de diseñar y definir los mecanismos y los procedimientos que operacionalizan la mayor parte de sus disposiciones, su entrada en vigor ha sido un tanto simbólica, entendiéndose su plena implementación a partir del año 2020. El cambio en la administración norteamericana en el año 2017 ha llevado al Acuerdo de París al escepticismo e incertidumbre sobre

sus posibilidades de éxito, ante la eventual insuficiencia resultante del hipotético retiro del segundo mayor emisor de gases efecto invernadero a nivel global como resultado de la decisión de denunciar dicho Acuerdo en el momento en que legalmente esto sea posible.<sup>5</sup> Pese a esto, los demás actores del Sistema Internacional, incluyendo Estados Partes, sociedad civil e incluso gobiernos y entes subnacionales, han insistido en respaldar y avanzar en la implementación de la arquitectura acordada bajo París que, por primera vez, llama a la acción de países desarrollados y en desarrollo, reconociendo las diferencias en capacidades y circunstancias nacionales.

Sin embargo, hay que destacar que actualmente, más allá de las importantes limitaciones que produzca la eventual ausencia de uno de los principales emisores a nivel mundial, su mayor insuficiencia radica en el bajo nivel de ambición de los objetivos de reducción propuestos hasta la fecha por las Partes, los cuales están todavía muy lejos de contener el aumento de temperatura dentro de los límites máximos marcados por el propio Acuerdo.

La COP-23 y la CMA-2 fueron reuniones de transición hacia la próxima reunión de 2018 en la que, conforme al calendario marcado, se debe cerrar el paquete de acuerdo que contenga el detalle de la mayor parte de los procedimientos que harían operativas las disposiciones e instrumentos previstos en el Acuerdo de París. En ese sentido, buena parte de las discusiones durante la COP-23 y el CMA-2 se centraron en cómo llevar a cabo esa transición de las instituciones existentes a las futuras.

Una de las prioridades de la COP-23 fue la estructuración del llamado Diálogo de Facilitación (rebautizado durante este COP-23 por la presidencia de Fiji como el “Diálogo de Talanoa”) que tendrá lugar en el año 2018 en virtud del cual las Partes deben examinar la contribución global en la reducción de emisiones para determinar el avance en el logro del objetivo de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales. La estructura de este primer diálogo es importante puesto que, con posterioridad, cada cinco años, está previsto que se lleve a cabo un ejercicio similar de evaluación del progreso en la implementación bajo el denominado Balance Mundial. Así como la COP-23 clarificó la organización y estructura de dicho diálogo, que tendrá lugar durante el

---

<sup>5</sup> El Acuerdo de París prevé en su artículo 28 que una Parte pueda denunciar el Acuerdo a partir de los 3 años de su entrada en vigor, es decir, a partir del 4 de noviembre de 2019 Estados podría denunciar su participación en el Acuerdo del cual dejaría formalmente de ser Parte en el periodo de un año desde dicha denuncia.

período intersesional de mayo de 2018 finalizándose el mismo durante la COP-24 en noviembre de 2018, lo que no está claro es de qué forma concreta los resultados del mismo informarán o se deberán recoger en las discusiones y en las decisiones de la propia COP.

Las Partes de la Convención adoptaron un total de 24 decisiones y otras 7 decisiones fueron adoptadas bajo el Protocolo de Kioto.

La COP-24 y CMA-3 tendrá lugar en Katowice, Polonia en diciembre de 2018 y, tal y como se ha descrito con anterioridad, la misma deberá adoptar el verdadero programa de trabajo del Acuerdo de París junto con la mayoría de los procedimientos del mismo.

## **6.- SUSTANCIAS QUÍMICAS, RESIDUOS PELIGROSOS Y MERCURIO**

### **6.1.- Sustancias Químicas y Residuos Peligrosos (PIC, POP y Convenio de Basilea)**

La cuarta 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-13); 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-8); y Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes de 2001 (COP-8)) tuvieron lugar del 24 de abril al 5 de mayo en Ginebra (Suiza). En este caso las discusiones se centraron en los temas específicos de cada Convenio que, en los acuerdos institucionales o las sinergias entre las tres, con resultados diversos.

El Convenio de Rotterdam discutió la propuesta realizada por el Comité de Examen de Productos Químicos de incluir 8 químicos en la lista de sustancias del Anexo III (fentión, triclorfón, dicloruro de paraquat, amianto crisolito, parafina clorada de cadena corta, tributilo de estaño, carbofurano y carbosulfán). A pesar del consenso desde el punto de vista técnico y científico de que estos químicos cumplen los criterios para incluirse en la lista del Anexo III, nuevamente los decisores políticos no compartieron dicha opinión incluyendo finalmente solo 4 de estos químicos (triclorfón, parafinas cloradas de cadena corta, tributilo de estaño y carbofurano) y algunos de ellos con importantes excepciones/limitaciones. Hay que destacar que el listado de un químico bajo el Anexo III del convenio no conlleva su prohibición sino la obligación de su notificación. Este bloqueo político en la toma de

decisiones cuando existe consenso científico volvió a intensificar los debates sobre la necesidad de enmendar la regla para la toma de decisiones en el Convenio, introduciendo la posibilidad de votar cuando no sea posible alcanzar el consenso. De estos debates obviamente no se llegó al necesario consenso. Otro de los puntos en los que lejos de acercarse a la aprobación de una decisión se retrocedió con la apertura de algunos temas previamente consensuados fue la cuestión del establecimiento de los procedimientos de cumplimiento. Aquí una serie de países ligaron el desarrollo del mecanismo a la existencia de un instrumento financiero de apoyo para los casos de incumplimiento. Todo lo cual alejó cualquier posibilidad de avance en el tema con el potencial de abrir problemas procedimentales durante la próxima COP en la cual deberá ser nuevamente abordado.

El Convenio de Estocolmo por su parte, compartió los mismos problemas señalados con anterioridad para el Convenio de Rotterdam, en cuanto a la regla para la adopción de decisiones (consenso) y bloqueo institucional en el posible establecimiento de procedimientos de cumplimiento. No obstante, en este caso se consiguieron listar las cuatro sustancias que habían sido recomendadas por el comité técnico, aunque un par de ellas se aprobaron con unas excepciones bastante amplias. El resultado de la evaluación de su efectividad puso de manifiesto importantes carencias del Convenio, en particular la baja información enviada por las Partes en relación a la remisión de informes periódicos y que los objetivos marcados para ciertas sustancias, como por ejemplo para la eliminación del uso de los PCBs (2025) o su correcta gestión ambiental (2028), se puede afirmar ya que no se van a poder cumplir.

Por su parte el Convenio de Basilea sigue pendiente de la entrada en vigor de la denominada enmienda de prohibición total, para la cual faltan seis ratificaciones. Por lo demás, continuó con su trabajo sobre residuos electrónicos con el desarrollo y aprobación de directrices técnicas y prosiguió con la actualización y mejora de los anexos del Convenio. Este Convenio tomó en cierta medida la dirección contraria a los anteriores convenios en cuanto a que muchas de las decisiones políticas adoptadas durante la COP reforzaron las recomendaciones científicas, adoptando, por ejemplo, por votación la implementación de manera provisional de las directrices sobre residuos electrónicos. Igualmente, durante esta COP el Convenio ha incorporado a su ámbito de trabajo el tema del plástico en el medio marino y los nanomateriales.

La próxima reunión conjunta de los convenios así como sus respectivas conferencias de las Partes tendrá lugar a finales de abril de 2019.

## 6.2.- Convenio de Minamata sobre Mercurio

El Convenio de Minamata sobre Mercurio fue adoptado el 10 de octubre de 2013, tal y como cubríamos de forma amplia en el Observatorio de Políticas Ambientales de 2014, al cual nos remitimos, y finalmente entró en vigor el 16 de agosto de 2017, tras la ratificación del mismo por parte de 50 países, entre los que no se incluye por el momento España, aunque sí la Unión Europea (anecdóticamente destacamos en su momento que Estados Unidos fue el primero en ratificar este Convenio).<sup>6</sup> Tras su entrada en vigor el Convenio celebró su primera Conferencia de las Partes (COP-1) del 24 al 29 de septiembre de 2017 en Ginebra (Suiza).

El Convenio de Minamata cubre todo el ciclo de vida del mercurio, desde su extracción hasta su eliminación, incluyendo algunos procesos productivos en los que su utilización supone un importante riesgo para el medio ambiente y la salud pública, siendo su objetivo “proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio”. Las obligaciones principales del Convenio son: la prohibición de nuevas minas de mercurio, la desaparición progresiva de las minas 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.

Desde el punto de vista institucional es importante destacar que el Convenio en su negociación tomó varias lecciones aprendidas de sus convenios hermanos de sustancias químicas y, en el caso de las medidas de cumplimiento, adoptó directamente en el texto del Convenio el establecimiento del Comité de Cumplimiento, por lo que la COP-1 simplemente ha pasado a adoptar los miembros de dicho Comité. Otros ejemplos de lecciones aprendidas es que el Convenio incorpora en su texto diferentes objetivos con sus fechas límite, como por ejemplo 2018, como fecha para la eliminación de la producción de acetaldehído en la que se utiliza mercurio o compuestos de mercurio como catalizador, o 2025 para la eliminación de la producción de cloro-álcali.

Esta COP-1 recogía el trabajo realizado por el Comité Intergubernamental que ha estado preparando la entrada en vigor del Convenio con reuniones periódicas desde el momento de su aprobación y su agenda se centró en la articulación tanto de la parte institucional, administrativa y financiera del Convenio como del detalle técnico de las distintas obligaciones del mismo. La COP-1 consiguió adoptar todas las

---

<sup>6</sup> Completa información acerca del Convenio de Minamata en la página web del [Convenio](#)

decisiones relativas a las cuestiones técnicas previstas en el Convenio (orientación con respecto al artículo 3 -fuentes de suministro y comercio de mercurio-, incluido el contenido requerido de la certificación para ser utilizada de forma conjunta con la de exportación de mercurio desde las Partes a las no-Partes; directrices sobre emisiones), así como otras importantes decisiones relativas al contenido y frecuencia de la remisión de informes de las Partes o sobre la evaluación de la efectividad del Convenio.

Esta COP-1, sin embargo, no consiguió aprobar en su totalidad los procedimientos para articular el mecanismo financiero. Hay que recordar que en este aspecto el Convenio es innovador al establecer tanto el apoyo del mecanismo financiero del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) como un Programa internacional específico para apoyar la creación de capacidad y la asistencia técnica. Este último ha sido creado bajo la Secretaría del Convenio y se nutrirá de aportaciones voluntarias de las Partes y con una duración inicial de 10 años con posibilidad de una posterior prórroga. Lo que la COP-1 no aprobó fue su acuerdo de entendimiento por el cual se articula la relación con el FMAM/GEF para que este sirva de mecanismo financiero del Convenio. Un solo país (Irán) bloqueó este acuerdo al no llegar a consensuarse una frase que hiciera referencia a la despolitización de la toma de decisiones a la hora de adjudicar proyectos en el seno del FMAM/GEF (en ese sentido, véase el punto IV del presente capítulo para poder contextualizar mejor la situación del FMAM/GEF en 2017). El FMAM/GEF ha venido dando apoyo de forma transitoria al Convenio desde su aprobación, pero dicho acuerdo era provisional y el mismo concluía justo durante la COP-1, por lo que no está claro cómo va a afectar a la implementación real del Convenio. En otro contexto tal vez se podría argumentar que la COP-2 puede adoptar dicha decisión y retomar la relación con el FMAM/GEF y que, por tanto, se tratará de un año sin apoyo, sin embargo, dicha decisión puede llegar tarde y dejar fuera de juego financieramente hablando al Convenio durante los próximos cuatro años, dado que el FMAM debe adoptar su próximo reaprovisionamiento para el periodo julio 2018- junio 2022 en junio de 2018, mientras que la próxima conferencia de las Partes del Convenio está prevista que tenga lugar en octubre de 2018. Habrá que ver, por tanto, en 2018 si el FMAM toma en cuenta la entrada en vigor del Convenio de Minamata y provisiona los fondos necesarios para darle apoyo inmediato o si, por el contrario, entiende que al no existir dicho acuerdo de entendimiento el Convenio debe esperar al próximo reaprovisionamiento (2022) para estar completamente cubierto por el Fondo.

Otro de los puntos en que la COP-1 no consiguió tomar una decisión definitiva fue en relación a la Secretaría del Convenio, la cual

provisionalmente seguirá en Ginebra, pero la COP-2 deberá tomar una decisión definitiva en cuanto a su sede. Lo que sí está claro es que no se tratará de una secretaria conjunta con las convenciones de sustancias químicas.

La próxima Conferencia de las Partes (COP-2) tendrá lugar en 2018.

### **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 tercera sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (UNEA, del inglés *United Nations Environment Assembly*) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) tuvo lugar del 4 al 6 de diciembre de 2017 bajo el lema “Hacia un planeta libre de contaminación”.

A pesar de que la periodicidad de la Asamblea General de las Naciones sobre Medio Ambiente (UNEA) es bianual y que UNEA-2 se había celebrado en el año 2016, UNEA-3 se celebró en 2017 de forma excepcional, tal y como se había acordado durante UNEA-2, para ajustar su periodicidad a los ciclos financieros de Naciones Unidas y a partir de ahora vuelve a su ciclo normal cada dos años, por lo que UNEA-4 tendrá lugar durante el año 2019.

A diferencia de UNEA-2, la cual terminó a altas horas de la madrugada con un gran desacuerdo sobre una decisión relativa a Palestina y territorios ocupados que empañó el resto de decisiones, UNEA-3 fue una sesión que acabó temprano con la adopción de 11 resoluciones sustanciales, 3 decisiones y, por primera vez en la historia de UNEA, una Declaración Ministerial. Esto a pesar de un formato reducido de 3 días, donde el éxito de la misma pareció estar ligado a su celebración de forma consecutiva tras el Comité de Representantes Permanentes, el cual se encargó de preparar todos los documentos.

Parte del éxito de la reunión también se debe a que la misma se llevó a cabo junto con el Foro Científico, Político y de Negocios y la Expo de Innovación en la que la sociedad civil y las empresas tuvieron ocasión de presentar tecnologías más limpias capaces de asegurar la reducción de la contaminación y algunos temas, como por ejemplo la eliminación de las

bolsas de plástico por el impacto actual que las mismas tienen en los océanos, tema que consiguió atraer los titulares de los periódicos a nivel mundial y están generando políticas drásticas de prohibición incluso en países en vías de desarrollo. Otras de las resoluciones abordan temas de contaminación prevalentes, como la eliminación de las pinturas con plomo o la gestión adecuada de las baterías con plomo, la mejora de la calidad del aire a nivel global, la contaminación de las aguas o la contaminación del suelo, así como el papel de la biodiversidad en el control de la contaminación. Además, en los temas sustantivos se adoptó una resolución novedosa sobre el control de la contaminación en zonas de conflicto armado o bajo operaciones terroristas.

Los temas en los que UNEA y el PNUMA siguen sin encontrar salidas convincentes son la cuestión financiera, con una importante diferencia entre las tareas que se le encomiendan y los fondos disponibles para su implementación, y el papel del PNUMA dentro de la Agenda 2030 y la consecución de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS).

## **2.- FORO DE ALTO NIVEL SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE**

La quinta reunión del Foro de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible tuvo lugar en la Sede General de Naciones en Nueva York del 10 al 19 de julio de 2017 bajo el lema “Erradicar la pobreza y promover la prosperidad en un mundo cambiante”.

Durante esta reunión se comenzó por primera vez la revisión en profundidad de varios ODS, en este caso: Objetivo 1 (fin de la pobreza); Objetivo 2 (hambre cero); Objetivo 3 (salud y bienestar); Objetivo 5 (igualdad de género); Objetivo 9 (industria, innovación e infraestructura); Objetivo 14 (vida submarina). Bajo el objetivo 17, el cual forma parte anualmente de todos los análisis, se revisaron las inversiones y financiación para los ODS y el avance de la ciencia y tecnología relacionada con los ODS.

Uno de los ejercicios que mayor interés y atención atrajo durante esta sesión fueron las Revisiones Nacionales Voluntarias, bajo las cuales 43 países realizaron sus presentaciones. Evidentemente, el ejercicio de la Revisión Nacional Voluntaria no deja de ser una autoevaluación que realiza cada país, con sus consiguientes limitaciones, pero en cierta medida también sirve de indicador del esfuerzo que muchos países están realizando por integrar la agenda de desarrollo sostenible a nivel nacional. Este ejercicio a su vez pone de manifiesto la necesidad de contar con

información más precisa para poder evaluar el progreso de la implementación a nivel nacional de forma comparable.

### **3.- AGENDA 2030 Y OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: OCÉANOS**

En el año 2017 los océanos fueron los protagonistas a nivel global dentro de la Agenda 2030 con la celebración de la Conferencia de Alto Nivel para apoyar la implementación del Objetivo para el Desarrollo Sostenible 14 (Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible) celebrada en la sede general de Naciones Unidas en Nueva York del 5 al 9 de junio. De esta forma se cumplía con lo estipulado por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas la cual, en diciembre de 2015, había solicitado la organización de esta Conferencia (Resolución 70/226 y Resolución 70/303). Originariamente la Conferencia estaba previsto que se llevara a cabo en Fiji, pero tras el paso de una tormenta tropical en febrero de 2016 se decidió el traslado de la misma a la sede de Naciones Unidas en Nueva York. La Conferencia fue co-organizada por Fiji y Suecia y estuvo precedida por una reunión preparatoria en febrero de 2017 y por un proceso de consultas sobre la Llamada de Acción (marzo-junio 2017).

Esta Conferencia tenía como objetivo involucrar a todos los interesados para compartir experiencias en la implementación del objetivo 14 y contribuir de forma concreta al Foro de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible. En definitiva, se trataba de identificar formas concretas e innovadoras de contribuir con la implementación del objetivo 14, partiendo de la experiencia de las numerosas iniciativas actuales.

La agenda de la reunión fue extremadamente variada, abordando la mayor parte de problemas a los que se enfrenta el medio marino: contaminación, acidificación, conservación de ecosistemas, pesquerías, mejora del conocimiento científico, investigación y transferencia de tecnología, así como la mejora de la implementación de la Convención de Derecho del Mar. La mayoría de los anteriores temas además pusieron de manifiesto la conexión de los mismos con otros Objetivos de Desarrollo Sostenible, como, por ejemplo, la contaminación marina por plástico y la producción y consumo responsable, o la acidificación de los océanos y el calentamiento global. El tema de las pesquerías fue uno de los más polémicos, en particular al intentar establecer la relación entre el exceso de capacidad generado por los subsidios a la pesca en la actual sobreexplotación pesquera a nivel mundial. En este punto Estados Unidos mostró su disconformidad con las discusiones y se reservó su posición para el foro que considera apropiado para cualquier discusión sobre el tema: la

Organización Mundial de Comercio, dejando claro que la Agenda 2030 no parece que vaya a conseguir permear todos los ámbitos, en especial el de comercio mundial, donde, nunca mejor dicho, parece que seguirán en modo *business as usual*.

La Conferencia tuvo como principales resultados: un registro voluntario de compromisos (el cual cuenta ya con 1420 compromisos registrados<sup>7</sup> de gobiernos, ONGs, instituciones de investigación y sector privado); una Declaración o Llamada de Acción intergubernamental; y mensajes clave de los diálogos. La llamada de acción (“Nuestros océanos, nuestro futuro: llamamiento a la acción”) quedó finalmente reflejada en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 71/312, de 6 de julio de 2017. La declaración refleja el compromiso de detener e invertir el deterioro de la salud y la reducción de la productividad de los océanos y sus ecosistemas y a proteger y restablecer su resiliencia e integridad ecológica, ligando su salud y productividad tanto al futuro de las presentes como de las futuras generaciones. Para ello la declaración hace hincapié en la necesidad de llevar a cabo evaluaciones del estado de los océanos y el necesario aumento de las investigaciones científicas sobre el medio marino. Igualmente, buena parte de la declaración destaca la importancia del fomento de las instituciones y asociaciones existentes y de fortalecer la cooperación, la coherencia de políticas y la coordinación entre las instituciones a todos los niveles.

El registro de compromisos, el cual evoca el proceso seguido en el contexto del Acuerdo de París por el cual las Partes comunican sus compromisos nacionales de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, tal vez pueda ser un primer paso hacia un proceso de seguimiento y verificación de los mismos, con la novedad de que, en este caso, actores de todo tipo han registrado sus compromisos (algo que en el contexto del Acuerdo de París todavía se sigue discutiendo).

Aunque esta Conferencia no estaba enmarcada dentro de ningún proceso formal permanente, más allá de los anteriormente mencionados, varios países mostraron su intención de organizar una segunda conferencia en el año 2020 por la cual se pudiera dar seguimiento de los avances tanto de los compromisos y elementos de esta Conferencia como a algunos objetivos intermedios, en particular relacionados con las metas de Aichi de Biodiversidad del 2020.

---

<sup>7</sup> Puede accederse a los resultados de la [Conferencia y al Registro de Compromisos](#).

En definitiva, la relevancia de la reunión estuvo sobre todo en generar visibilidad sobre un tema, los océanos, que normalmente no tienen un espacio o visibilidad concreta o bien definida en la agenda internacional al abordarse su temática de forma distribuida en distintos convenios y organismos internacionales. En ese sentido, la Conferencia ofreció una visión global del tema, de las prioridades principales que deben acometerse de manera inmediata, así como de la conexión e importancia del objetivo 14 en relación con el resto de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

#### **IV.- EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS**

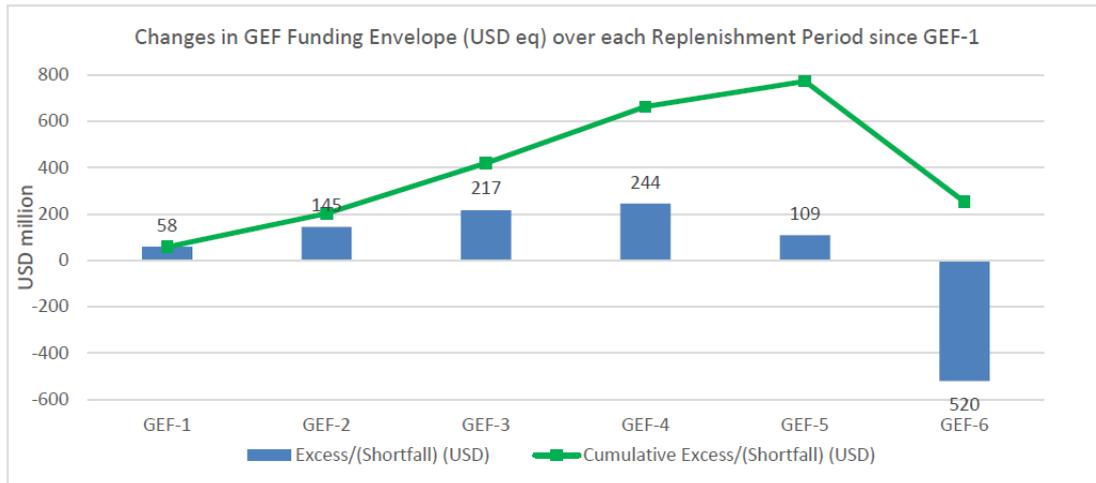
La actividad del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, también conocido como *Global Environment Facility*, GEF) en el año 2017 se ha centrado en la aprobación de proyectos, con una significativa disminución en los fondos disponibles durante el año 2017. Conforme a la información pública provista por el FMAM<sup>8</sup> esta disminución de fondos no se debe a una disminución de las aportaciones financieras comprometidas por los países, sino a la fuerte apreciación del dólar americano frente al resto de divisas durante el 2017. Esta situación ha supuesto, a 31 de diciembre de 2017, un déficit de 520 millones de dólares, lo cual en el contexto del GEF-6 con un presupuesto total de 4.430 millones de dólares, el cual cubre el periodo julio 2014 a junio de 2018, es bastante significativo al ser superior a un 10%. Desafortunadamente esta coyuntura ha llevado a la cancelación de algunos proyectos (los menos) ya aprobados pero que todavía no habían comenzado su ejecución y a una reducción sustancial en la aprobación de nuevos proyectos. En todo caso, en retrospectiva, el comportamiento de los distintos reaprovisionamientos y periodos anteriores (GEF-1 a GEF-5) muestran una situación favorable de superávit y parece que la situación actual es la primera vez que se produce, tal y como demuestra el gráfico siguiente.<sup>9</sup>

En el año 2018 se debe aprobar la nueva reposición del GEF (GEF-7) el cual deberá abarcar el periodo comprendido entre julio de 2018 y junio de 2022. Las perspectivas de la negociación hasta la fecha marcan una cierta estabilidad en las cifras del próximo reaprovisionamiento y tal vez la reestructuración de las líneas de financiación.

---

<sup>8</sup> Fuente: [GEF/R.7/Inf.14, páginas 19 y 20, de fecha 8 de enero de 2018](#)

<sup>9</sup> *Ibid.*



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

En el año 2016 la Corte Internacional de Justicia no ha instruido ningún caso de cariz ambiental.

## VI.- DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

BODANSKY, D., *International climate change law*. Oxford University Press, 2017.

GELLERS, J. C., *The global emergence of constitutional environmental rights*. Routledge, 2017.

GURUSWAMY, L. D., *International environmental law in a nutshell*. West Academic Publishing, 2017.

HARRISON, J., *Saving the oceans through law: the international legal framework for the protection of the marine environment*. Oxford University Press, 2017.

JAECKEL, A., *The international seabed authority and the precautionary principle: balancing deep seabed mineral mining and marine environmental protection*. Brill Nijhoff, 2017.

PAIEMENT, P., *Transnational sustainability laws*. Cambridge University Press, 2017.

ZAHAR, A., *Climate change finance and international law*. Routledge, 2017.

DIFERENTES AUTORES:

*Experiencing and Protecting Sacred Natural Sites of Sámi and other Indigenous Peoples: The Sacred Arctic*. Springer, 2017.

*The future of the law of the sea: bridging gaps between national, individual and common interests*. Springer Open, 2017.

*Forging a socio-legal approach to environmental harms: global perspectives*. Routledge, 2017.

*Economics of international environmental agreements: a critical approach*. Routledge, 2017.

*Global challenges in the Arctic region: sovereignty, environment and geopolitical balance*. Routledge, 2017.

*Identifying Emerging Issues in Disaster Risk Reduction, Migration, Climate Change and Sustainable Development: Shaping Debates and Policies*. Springer, 2017.