

PRIMERA PARTE

DERECHO INTERNACIONAL

El avance del Protocolo de Montreal hacia la mitigación del cambio climático (Enmienda de Kigali)

ALEJANDRO LAGO CANDEIRA

SUMARIO: I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. II. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS. 2.1. Participación ambiental (Tratado de Aarhus). 2.2 Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad. 2.3. Protección del medio ambiente marino. 2.4. Calidad del aire y protección atmosférica. 2.5. Cambio climático. Acuerdo de París. 2.6. Sustancias químicas y residuos peligrosos. III. ORGANIZACIÓN: ANALISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES. 3.1. Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 3.2. Agenda 2030 y objetivos de desarrollo sostenible. IV. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS. V. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES. VI. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES.

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El 2016 quedará marcado nuevamente por el cambio climático. En primer lugar, 2016 ha sido el año más cálido de la historia, título que de seguir la tendencia ostentará por poco tiempo ya que van tres años consecutivos en los que cada año se lo arrebató al anterior. En segundo lugar, se produjo la entrada en vigor, de forma meteórica, del Acuerdo de París, al cumplirse las dos condiciones previstas en el artículo 21, es decir obtener 55 ratificaciones de países que supongan al menos un 55% de las emisiones globales. Sin embargo, la noticia con verdadero impacto en materia de cambio climático se produjo bajo el Protocolo de Montreal

sobre sustancias que agotan la capa de ozono con la adopción de la enmienda de Kigali por la cual se adopta un calendario internacional para la progresiva eliminación de los HFCs.

En 2016 el Acuerdo de París siguió haciendo historia al convertirse, tras su entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016, en el acuerdo multilateral ambiental que más rápido ha entrado en vigor. Esta rápida entrada en vigor refleja, paradójicamente, la gran debilidad del Acuerdo. Los términos de un verdadero instrumento internacional como un Convenio o un Protocolo tuvieron que ser suavizados en el Acuerdo para poder ser aprobado por la Administración norteamericana por un procedimiento especial de Orden Ejecutiva del Presidente, sin necesidad, por tanto, de pasar por los trámites habituales de ratificación de los convenios o protocolos internacionales para los cuales se debe contar con la autorización del Congreso. Esa falta de fortaleza se dejó sentir al conocerse el vencedor de las elecciones en Estados Unidos durante la propia Conferencia de las Partes de Marrakech, en la que ya circularon todo tipo de cábalas acerca de la fórmula que utilizaría el nuevo gabinete norteamericano para denunciar el Acuerdo o la propia Convención sobre Cambio Climático. La parte positiva es que China está cambiando radicalmente de política en materia de cambio climático y es Parte del Acuerdo y al igual que antes Estados Unidos utilizó a China como principal razón para no formar Parte del Protocolo de Kioto, tal vez ahora no pueda permitirse el lujo, por cuestiones de competencia empresarial, de quedarse fuera del Acuerdo. En todo caso la fulgurante entrada en vigor también produjo sus ciertos problemas legales al no estar preparada la primera reunión de las Partes para adoptar el detalle de los procedimientos previstos en el Acuerdo de París. La parte positiva es que se ha fijado el año 2018 como la fecha límite para la aprobación de los mismos, probablemente un año antes de lo que en condiciones normales se hubiera acordado. A España todo esto le cogió con un gobierno en funciones incapaz de tramitar la ratificación del Acuerdo, pura anécdota en este caso por lo explicado con anterioridad (las decisiones importantes con los detalles de los procedimientos no se tomarán en el Acuerdo hasta el año 2018) y por estar completamente marcado lo que España tendrá que hacer en la materia por los acuerdos y normativa comunitaria. Lejos seguimos de tener una verdadera Política (en mayúsculas) en materia de cambio climático para los próximos 20-30 años consensuada en el Parlamento y con la sociedad civil que refleje el cambio de modelo que se necesita.

La gran noticia sobre cambio climático se produjo en el año 2016 en el seno del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono. Tras varios años de bloqueo interno, que ahogaban la gran reputación del protocolo como el más efectivo instrumento ambiental

multilateral, en octubre de 2016 las Partes del Protocolo adoptaron por consenso la enmienda de Kigali. A través de esta enmienda las Partes acuerdan el calendario internacional para la progresiva eliminación de los HFCs. Los HFCs se comenzaron a utilizar como sustitutivos de otras sustancias cubiertas por el Protocolo de Montreal y las mismas no tienen incidencia alguna sobre la capa de ozono. Sin embargo, las mismas tienen una gran incidencia en el calentamiento global por lo cual durante más de 7 años se ha estado discutiendo en el seno del Protocolo si el mismo debería tomar medidas al respecto o si dicha cuestión, al estar fuera del ámbito estricto del protocolo, debería ser abordada por la Convención Marco sobre Cambio Climático. Finalmente, con la adopción de la enmienda de Kigali, cuyo efecto agregado se estima evitará un aumento de la temperatura de 0,5° a nivel mundial, el Protocolo recupera su ambición y su efectividad al tiempo que es plenamente consecuente y responsable de sus acciones y amplía su liderazgo al campo de las medidas de mitigación del cambio climático.

Por otra parte, dejando a un lado el cambio climático, en este 2016 varios convenios de biodiversidad, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y sus Protocolos, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres o la propia Asamblea General de Medio Ambiente (UNEA-2) mantuvieron sesiones, los resultados de las cuales aparecen brevemente sintetizados en sus respectivos apartados.

II. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVAS POR MATERIAS

2.1. PARTICIPACIÓN AMBIENTAL (TRATADO DE AARHUS)

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

Durante el año 2015 el Tratado de Aarhus, así como su Protocolo sobre registro de emisiones y transferencia de contaminantes realizaron distintos trabajos y mantuvieron reuniones de sus grupos de trabajo. En ese sentido, destacan, como en años anteriores, las cuatro reuniones mantenidas por el Comité de Cumplimiento como el órgano más activo del Tratado.

2.2 PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA, PAISAJE Y BIODIVERSIDAD

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

La trigésimo novena Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 23 de mayo al 1 de junio de 2016 en Santiago de Chile (Chile), junto con la décimo novena reunión del Comité de Protección Ambiental de la Antártida.

En ocasión del vigesimoquinto aniversario de la firma del Protocolo al Tratado Antártico la reunión adoptó la Declaración de Santiago, por la cual las Partes constatan su preocupación por los efectos del cambio climático en el medio ambiente antártico y sus ecosistemas y reafirman su compromiso en la aplicación de la Convención y su Protocolo y en el impulso de programas conjuntos de cooperación científica.

Además, durante esta reunión se aprobaron un total de nueve Medidas (relativas todas ellas a planes revisados de gestión de distintas áreas protegidas y a los lugares y monumentos históricos de la Antártida), seis Decisiones y seis Resoluciones. En este año destacan las Resoluciones por las que se aprueban “Lineamientos revisados para la Evaluación Ambiental en la Antártida”, “Directrices para sitios que reciben visitas” y el “Manual sobre especies no autóctonas”, así como el respaldo a la prohibición de actividades mineras en la Antártida.

2.2.2. 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 tendrá lugar en el año 2018, por lo que en este año 2016 el Convenio mantuvo su actividad intersesional.

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

La cuadragésima sesión del Comité de Patrimonio Mundial tenía prevista su celebración del 10 al 17 de julio de 2016 en Estambul (Turquía). Sin embargo, los tristes sucesos acaecidos durante el golpe de Estado de los días 15 y 16 de julio, impidieron la finalización de la sesión, la cual tuvo que ser concluida en la sede de la UNESCO en París los días 24 a 26 de octubre de 2016. A pesar de ello, con motivo de sus 40 años de sesiones, el Comité adoptó la Declaración de Estambul en la cual sus miembros muestran su preocupación por el aumento de los ataques deliberados a los bienes catalogados como patrimonio mundial en países

con conflictos internos, recuerdan a las Partes la importancia del cumplimiento integral de sus obligaciones de preservar el patrimonio cultural y natural de valor universal y solicitan un mayor esfuerzo financiero y un mecanismo internacional de asistencia que aporte mayor coherencia en dicha ayuda.

El Comité en esta sesión decidió la incorporación de 21 nuevos lugares a la Lista de Patrimonio Mundial, de los cuales doce tienen carácter cultural, seis de carácter natural y tres de carácter mixto. Uno de esos nuevos lugares inscritos en el año 2016 se encuentra en España: Los Dólmenes de Antequera. Este sitio es un bien en serie que consta de tres monumentos megalíticos (el dolmen de Menga, el dolmen Viera y el tholos de El Romeral), así como dos monumentos naturales (La Peña de los Enamorados y el Torcal de Antequera), todos ellos neolíticos y de la edad de Bronce.

En relación a la actualización de la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro un año más la mayor parte de los lugares inscritos por el Comité se encuentran en países en conflicto. En este caso Libia concentra con 5 sitios (Cyrene, Leptis Magna, Sabratha, Ghadamès y Tadrart Acacus) la mayor parte de lugares incorporados a la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro. Los otros lugares se encuentran en: Mali (Djenné), Micronesia (Nan Madol) y Uzbekistan (Centro histórico de Shakhrisyabz). El Comité decidió retirar de la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro los monumentos históricos de Mtskheta (Georgia).

2.2.4. 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).

En esta reunión la COP adoptó 14 resoluciones pero, además, culminó un complejo proceso de revisión de la validez y aplicación de todas las resoluciones y decisiones previas. La cuestión del aumento del comercio ilegal de marfil y de caza ilegal de elefantes siguió ocupando buena parte de las discusiones, en este caso con propuestas completamente opuestas, desde la incorporación de todas las especies de elefantes al Apéndice I hasta justamente lo contrario, la relajación de medidas en aquellos lugares donde la gestión sostenible de las poblaciones locales permiten dicho comercio. Ante esta situación no se llegó a adoptar ninguna de las propuestas presentadas. Esta cuestión anticipa un trasfondo complejo de enfoques divergentes sobre las acciones que la Convención debe llevar a cabo en los próximos años y prueba de ello ha sido igualmente la falta de

acuerdo sobre el proceso de adopción de decisiones en la gestión del comercio de marfil, al tiempo que la vigente prohibición de los últimos años concluirá en 2017. Que esta tensión no está resuelta y que tal vez la Convención deba evolucionar hacia un enfoque ampliado con incorporación de una forma más dinámica y plena de la cuestión de la sostenibilidad de las pequeñas comunidades rurales, queda de manifiesto por la aprobación de la resolución sobre trofeos de caza. En dicha resolución se reconoce el valor de la caza sostenible sobre la contribución de la conservación de las especies y el impacto positivo en las comunidades rurales.

En cuanto a la discusión sobre las especies listadas en los Apéndices durante esta reunión se destrabaron ciertas especies que llevaban algunos años discutiéndose, también bajo esa tensión de si es o no positivo para la especie moverla de la prohibición estricta del Apéndice I al Apéndice II, y se acordó por ejemplo el paso al Apéndice II de todo el género *Dalbergia*. Igualmente se aprobó la incorporación de ciertas especies de tiburones que llevaban varias reuniones sin acuerdo alguno.

La Convención ha dado un salto cualitativo importante en los últimos años al conseguir llamar la atención a nivel internacional de que el comercio ilegal de especies no es simplemente una cuestión de conservación de especies para los países sino que es una cuestión integral de desarrollo ligado a la economía y seguridad nacional. Queda por ver si la Convención será capaz de dar el salto para incorporar enfoques más amplios de sostenibilidad local o si seguirá con un enfoque restringido en la conservación y viabilidad de las especies.

Como importante anécdota hay que destacar que esta COP-17 concluyó un día antes de lo previsto inicialmente, lo cual es sin duda destacable cuando la mayor parte de la COPs se suelen cerrar en la madrugada del día siguiente al previsto originalmente. Esto se debe a muchos factores, pero el elemento clave subyacente es, sin duda, la importancia de que estos instrumentos cuenten con apropiadas reglas de votación para cuando se agotan las posibilidades de alcanzar un consenso (hay que recordar que CITES es de los pocos convenios ambientales con reglas de votación más allá del consenso, uno de las mayores debilidades de los posteriores Convenios de Río de 1992). La falta de normas alternativas de toma de decisiones fuera del consenso, convierten el consenso, no en el poder de todos de alcanzar acuerdos sino en el poder individual de veto de cada país, en convenios universales, lo cual sin duda rebaja considerablemente los estándares ambientales internacionales, igualándolos a los del país que menor interés tiene o, en casos extremos como el Acuerdo de París, prescindiendo incluso de un estándar o unos

objetivos internacionales comunes concretos sino los que cada país considere oportunos.

La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar en Sri Lanka en el año 2019.

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

La undécima Conferencia de las Partes (COP-11) tuvo lugar en Quito (Ecuador), en noviembre de 2014 y la siguiente Conferencia de las Partes tendrá lugar en el año 2017, por lo que durante el año 2016 el Convenio mantuvo su actividad intersesional.

2.2.6. 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) bajo el lema “Integrando la biodiversidad para el bienestar”. Ese lema contiene la llamada clara a integrar la protección de la biodiversidad en el resto de políticas de manera que no sea una cuestión de los departamentos de protección de la naturaleza o medio ambiente sino que sea una prioridad de todos.

Esta Conferencia de las Partes tuvo varias novedades organizativas. Por una parte el segmento ministerial, en lugar de producirse en los últimos días de la Conferencia en paralelo con las discusiones y negociaciones de la misma, tuvo lugar los días previos a la apertura oficial de la Conferencia en la que, además, acorde con el lema de la Conferencia, se contó con la participación de ministros no solo de medio ambiente sino de agricultura, turismo o pesca y que aprobaron la llamada Declaración de Cancún.

Por otra parte, en esta Conferencia se estrenaba el modelo de celebración conjunta de las reuniones de la Conferencia de las Partes del Convenio y de sus dos Protocolos, por el cual se integraba la reunión de las Partes del Protocolo de Cartagena, siguiendo el modelo marcado con la aprobación y entrada en vigor durante la COP-12 del Protocolo de Nagoya. Este modelo, como cualquier otro, tiene sus ventajas y sus inconvenientes. La principal virtud es la mayor visibilidad e integridad del Convenio y sus Protocolos y la facilidad en la búsqueda de sinergias entre sus distintos instrumentos. Sin embargo, este principio chocó con la restricción del

apoyo económico por parte del fondo voluntario del Convenio, para la asistencia a la reunión de los países en vías de desarrollo, a un solo representante por país, el cual debía dar cobertura a todos estos temas, reduciendo notablemente el grado de participación y *expertise* de los países en vías de desarrollo. Los países en vías de desarrollo solicitaron que esta parte del presupuesto, actualmente cubierta a través de un fondo voluntario, se integrase dentro del fondo principal obligatorio del Convenio, lo cual tuvo bloqueado la aprobación del presupuesto y correspondiente cierre de la Conferencia hasta altas horas de la madrugada del domingo.

En lo sustantivo, el Convenio aprobó 37 decisiones centrándose el grueso de las mismas en la implementación del Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020 y la correspondiente consecución de las Metas de Aichi, con especial énfasis en la integración de la biodiversidad en los distintos sectores. Uno de los temas más interesantes y controvertidos y que verdaderamente puso de manifiesto la transversalidad de muchas de las cuestiones que deben ser abordadas en el Convenio y sus Protocolos, fue el tema de la biología sintética. En este controvertido y novedoso tema la COP reiteró los elementos de su anterior decisión, en particular la importancia de aplicar el enfoque de precaución en la materia, entendiendo que los organismos vivos desarrollados bajo esta tecnología equivalen a los Organismos Vivos Genéticamente modificados tal y como aparecen definidos en el Protocolo de Cartagena y la necesidad de aplicarles medidas similares de gestión de riesgo. Durante la discusión de esta cuestión se abordó el tema de la secuenciación digital de la información contenida en los recursos genéticos, la cual tomó vida propia y terminó en una decisión separada. En dicha decisión la COP establece comenzar el trabajo en esta cuestión a través de un grupo de trabajo *ad hoc*, el cual estará encargado en los próximos dos años de compilar, sintetizar y estudiar la terminología existente, identificar los distintos tipos de secuenciación digital de información de recursos genéticos que sean relevantes para la Convención y el Protocolo de Nagoya y enviar sus resultados para la consideración del grupo de asesoramiento técnico y científico y la propia COP. Una tercera cuestión dentro del amplio tema de biología sintética es la de los llamados *gene drives* los cuales promueven la persistencia de ciertos genes frente a otros en una determinada población, de forma que se podría dar una importante intervención humana sobre muchos ecosistemas. En este tema en concreto existe todavía menos información que en los anteriores, lo cual sin duda no ayudó a tomar decisiones en sustancia, más allá de seguir trabajando en la materia.

La COP-13 también abordó varias cuestiones en materia de conocimientos y prácticas tradicionales relacionadas con la biodiversidad de los pueblos indígenas y comunidades locales (artículo 8j del Convenio),

tales como las directrices para legislar en materia de consentimiento informado previo de comunidades indígenas y locales o la importancia del desarrollo de los llamados protocolos biocomunitarios o bioculturales o las controvertidas directrices para la repatriación de conocimientos tradicionales. Es destacable la integración cada vez mayor de la cuestión de los conocimientos tradicionales y del papel de los pueblos indígenas y comunidades locales de forma transversal en el resto de temas del convenio, eso sí, con impactos desiguales sobre los distintos temas.

El Protocolo de Cartagena sobre bioseguridad por su parte aprobó 19 decisiones. Una de las más significativas es la que aborda los temas del Comité de Cumplimiento, en la cual se refleja la escasa o precaria implementación nacional del Protocolo tras 13 años en vigor, con dificultades para poder nombrar la única parte que no ha enviado siquiera durante este tiempo ningún informe nacional acerca de la implementación del Protocolo. Otra controvertida cuestión fue el de las directrices revisadas sobre gestión y evaluación de riesgos, en particular si el trabajo producido y presentado por el grupo de expertos debía ser aprobado o endosado por la COP o simplemente se debía dar cuenta del mismo sin ningún tipo de propiedad o valor para el mismo. Al final la COP toma nota de esas guías voluntarias como resultado del grupo de expertos, como un documento más entre otros de posible referencia para las Partes. Esta decisión también extiende la continuidad del foro on-line para el intercambio de experiencias entre las Partes.

Por último, el Protocolo de Nagoya adoptó 14 decisiones, entre las cuales destacan la aprobación de los detalles pendientes de las reglas de procedimiento del Comité de Cumplimiento, cuya primera reunión tuvo lugar en abril de 2016 y que fueron aprobadas en esta reunión. Llama la atención la práctica desaparición de la tan controvertida cuestión –durante la negociación del propio Protocolo como durante la primera reunión de las Partes- de la creación de un mecanismo parecido a un defensor del pueblo (*ombudsman*) como instrumento de apoyo a pueblos indígenas y comunidades locales en temas de incumplimiento del Protocolo de Nagoya. Este elemento, que había sido remitido para su discusión a la primera reunión del Comité de Cumplimiento, ha desaparecido en términos prácticos ante la falta de propuestas recibidas por el Comité para su consideración. El otro tema controvertido, que en este caso sí se siguió discutiendo en esta segunda reunión del Protocolo, fue sobre el artículo 10, es decir, la necesidad de establecer un mecanismo global multilateral de reparto de beneficios y sus posibles modalidades. La decisión sobre esta cuestión vuelve a pedir a las Partes que remitan información al respecto para ser discutida por el Órgano Subsidiario sobre Implementación y su

remisión a la siguiente COP. En este sentido, es probable que la apertura en esta COP, como se comentaba con anterioridad, de una nueva vía de trabajo en el Convenio en materia de secuenciación digital de la información contenida en los recursos genéticos ofrezca mejores salidas y un ámbito más amplio de debate que el más restringido del propio Protocolo y del artículo 10. Habrá que ver si las Partes, tanto del Convenio como del Protocolo, están dispuestas a dar cobertura a todas las cuestiones que plantea la correcta gestión del acceso a los recursos y el consiguiente reparto justo y equitativo de los beneficios que se deriven de su utilización, en el que las nuevas tecnologías, incluyendo la información, deberían estar cubiertas. A pesar de este lento avance en estas cuestiones también hay que destacar que nada impide a las Partes abordar estas cuestiones “abiertas” del Protocolo en su legislación nacional.

La elección de la sede de la próxima Conferencia de las Partes también estuvo acompañada de cierta tensión y controversia al ofrecerse Egipto y Turquía a albergar la misma. En condiciones normales esto se habría solucionado a través de un acuerdo entre ambas delegaciones en el orden a seguir, es decir, un país albergaría la COP-14 en 2018 y el otro la COP-15 en 2020, pero el anuncio con anterioridad, casi de forma unilateral por parte de China de que ellos organizarían la COP-15 en 2020 (la COP más trascendente porque debe valorar en qué medida se han alcanzado los objetivos del Plan Estratégico del Convenio 2011-2020 y las metas de Aichi y deberá plantear un nuevo plan estratégico y unas nuevas metas), complicó enormemente el acuerdo entre las delegaciones egipcia y turca. Finalmente la COP-14 tendrá lugar en Egipto en el año 2018 y Turquía ofreció albergar la COP-16 en el año 2022.

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

La sexta reunión del Órgano Rector del Tratado tuvo lugar en octubre de 2015 en Roma (Italia) y su próxima reunión tendrá lugar en 2017, por lo que en este año el Tratado mantuvo las reuniones intersesionales de sus grupos de trabajo y grupos de expertos.

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

La Convención mantuvo su duodécima Conferencia de las Partes (COP-12), en octubre de 2015 en Ankara (Turquía) y su próxima reunión está prevista para otoño de 2017 por lo que en el año 2016 la Convención mantuvo su actividad intersesional.

2.2.9. Convenio Europeo del Paisaje (2000)

El décimo séptimo taller anual del Convenio tuvo lugar en Yerevan (Armenia) del 5 al 6 de octubre de 2016 con el lema “Políticas Nacionales para la implementación del Convenio Europeo del Paisaje: retos y oportunidades”.

El Consejo de Europa celebrará en el año 2017 su novena reunión sobre la implementación del Convenio además de su taller anual.

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

La cuarta sesión plenaria de la plataforma (IPBES-4) tuvo lugar del 22 al 28 de febrero de 2016 en Kuala Lumpur (Malasia). Durante esta sesión se aprobaron los primeros productos tangibles de la plataforma: la primera evaluación temática de la plataforma (Evaluación Temática sobre polinizadores, polinización y producción alimentaria); y la primera evaluación metodológica (sobre escenarios y modelos de biodiversidad y servicios de los ecosistemas). Igualmente la plataforma adoptó diferentes decisiones relativas al ámbito de nuevas evaluaciones, destacando la evaluación global de biodiversidad y servicios de los ecosistemas, así como otra serie de decisiones procedimentales, que empiezan a mostrar como la plataforma va cogiendo el ritmo y desarrollando los productos que se le van requiriendo.

Por desgracia, el déficit entre lo originalmente presupuestado y las aportaciones voluntarias de las Partes para la ejecución de sus tareas ha seguido aumentando y durante esta sesión algunas de las futuras evaluaciones temáticas han quedado sujetas a la disponibilidad efectiva de fondos. Habrá que ver si la ejecución y entrega de sus primeros productos produce o no un aumento de fondos hacia la plataforma de forma que se ajuste su actual situación financiera.

La quinta sesión de la plataforma tendrá lugar en Bonn del 7 al 19 de marzo de 2017.

2.3. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO

2.3.1. 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 2016:

a) Resolución A/RES/71/257 relativa a los océanos y el derecho del mar.

b) Resolución A/RES/71/123 relativa a pesca sostenible (o sostenibilidad de las pesquerías), incluyendo a través del acuerdo de 1995 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos.

En este apartado hay que destacar la Resolución 70/226 por la cual se convoca la Conferencia de las Naciones Unidas para apoyar la implementación del Objetivo sobre Desarrollo Sostenible 14: Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el Desarrollo sostenible. Esta conferencia tendrá lugar del 5 al 9 de junio de 2017 en Nueva York y para la misma existen varias plataformas on-line a través de las cuales se invita a la participación y a la acción en diferentes materias.

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), comenzó su trabajo y mantuvo dos reuniones en el año 2016 (del 28 de marzo al 8 de abril y del 26 de agosto al 9 de septiembre) en las que se discutieron con detalle cada uno de los elementos del paquete negociador de 2011. El mandato del PrepCom expira a finales de 2017, momento en el cual el Comité deberá informar a la Asamblea General del progreso realizado hasta la fecha. El PrepCom ha hecho progresos significativos al ser capaz por primera vez en los últimos 15 años de empezar a discutir elementos concretos y sus implicaciones en el marco internacional del Derecho del Mar. Sin embargo, dada la entidad de la materia y el retraso de estos últimos años, parece a priori difícil que el Comité sea capaz de completar su tarea en el año 2017, especialmente en el actual contexto internacional y sobre todo porque durante estas reuniones del PrepCom la mayor parte de los elementos se han ido aparcando por falta de acuerdo para su discusión posterior. No obstante, es cierto que 2017 será un año con importantes eventos relacionados con la conservación y el uso sostenible de los océanos, en particular la Conferencia de las Naciones Unidas para apoyar la implementación del Objetivo sobre Desarrollo Sostenible 14, los cuales podrían empujar favorablemente hacia la culminación de un acuerdo en los próximos años.

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

El Comité de Protección del Medio Ambiente Marino (MEPC) de MARPOL celebró su sexagésimo novena reunión del 18 al 22 de abril de 2016 y su septuagésima reunión del 22 al 28 de octubre de 2016.

Durante estas reuniones el Comité adoptó normas obligatorias sobre el registro e informe de los barcos acerca del consumo de combustible, conforme al Anexo VI. Con estas medidas los barcos de un tonelaje bruto superior a 5,000 toneladas deben registrar el consumo de todo tipo de combustible y transmitirlo al final de cada año al país del pabellón. El país del pabellón a su vez debe comprobar y certificar que las mediciones son correctas y transmitirlos a la respectiva base de datos de la OMI. Este importante avance pretende ser la fuente de información sobre la que el propio Comité pueda debatir en el futuro si es necesario adoptar un sistema o políticas y medidas adicionales de eficiencia energética y consecuente reducción de emisiones en el sector de transporte marítimo. En materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero el Comité decidió crear un grupo de trabajo específico para valorar la contribución que la organización puede realizar en el contexto internacional, una vez que se ha adoptado el Acuerdo de París. En la reunión de octubre estableció una hoja de ruta que debe llevar al desarrollo de una política concreta en la materia dentro de la IMO, con la adopción incluso de medidas concretas, en el año 2018 y una política más completa con medidas a corto, medio y largo plazo en el año 2023. Para ello el Comité aprobó la creación de un grupo de trabajo específico con numerosas tareas en los próximos meses. Hay que destacar que la organización cuenta con un Índice de Diseño de Eficiencia Energética para nuevos barcos y que cuenta con más de 1900 barcos acreditados bajo el sistema desde su entrada en vigor en el año 2013. Otra medida relacionada que el Comité mantiene en discusión es la posible elaboración de directrices o medidas concretas sobre la calidad del combustible.

Una de las decisiones más importantes durante este Comité fue la relativa al establecimiento de la fecha de aplicación de la nueva limitación de la cantidad de azufre en los combustibles (0,50% del actual 3,50%) a aplicar desde el 1 de enero de 2020.

Igualmente, durante esta reunión el Comité estableció las distintas fechas de entrada en vigor de las medidas establecidas bajo el Anexo VI de MARPOL para el Área Especial del Mar Báltico y la designación, como Áreas Marinas Particularmente Sensibles, las barreras de *Tubbataha* en

Filipinas, la cual además forma parte de la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO, y otra en Nueva Papua Guinea.

El Comité durante estas dos reuniones llevó a cabo diferentes enmiendas a los anexos de la Convención MARPOL.

El Convenio internacional para el control y gestión del agua de lastre obtuvo el 8 de septiembre de 2016 las ratificaciones necesarias para su entrada en vigor tras superar con las mismas el 35% del tonelaje mundial, por lo que el Convenio entrará en vigor el 7 de septiembre de 2017. El Comité adoptó la revisión de las Directrices para la aprobación de los sistemas de gestión de aguas de lastre, las cuales databan ya de 2008.

2.3.3. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España

a) Convenio de Barcelona

La décimo novena reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio para la Protección del Medio Marino y la región Costera del Mar Mediterráneo tuvo lugar del 9 al 12 de febrero de 2016 en Atenas (Grecia). Esta reunión coincidía con el 40 aniversario de la entrada en funcionamiento del Convenio y por ello se produjo en este caso una declaración institucional, la Declaración de Atenas. La reunión tuvo un marcado contenido estratégico al aprobar diferentes estrategias, desde la Estrategia Mediterránea para el Desarrollo Sostenible 2016-2025 (Invirtiendo en sostenibilidad ambiental para conseguir sostenibilidad económica y social) hasta la Estrategia Regional para la lucha contra la contaminación marina producida por buques 2016-2021, pasando por diversos planes de acción, tales como el de consumo y producción sostenibles en el Mediterráneo o el de prevención de la contaminación derivada de las actividades de explotación del fondo marino.

La Conferencia de las Partes igualmente aprobó una hoja de ruta para el establecimiento de una red coherente y comprehensiva de bien gestionadas áreas marinas protegidas para la consecución de la meta 11 de las metas de Aichi en el Mediterráneo.

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

La reunión de la Comisión OSPAR tuvo lugar del 20 al 24 de junio de 2016 en Tenerife (España).

La Comisión adoptó en este caso 4 recomendaciones sobre la reducción de basura marina a través de la implementación de iniciativas de

pesca de basura; sobre una mayor protección de las marismas intermareales en ciertas regiones de OSPAR; sobre la protección del salmón en ciertas regiones del área marítima de OSPAR y, por último, sobre un sistema armonizado de pre-examen para químicos.

3.3.4. 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. Durante esta reunión las Partes adoptaron 27 resoluciones, muchas de ellas de carácter organizativo o de estructura de los convenios y de cooperación con otros instrumentos, como por ejemplo la resolución sobre la creación de una alianza estratégica entre diferentes secretarías de instrumentos en el Mediterráneo relativa a las medidas de gestión y conservación.

2.4. CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN ATMOSFÉRICA

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

El Órgano Ejecutivo del convenio mantuvo su trigésimo quinta y trigésimo sexta reuniones del 2 al 4 de mayo y del 15 al 16 de diciembre de 2016 en Ginebra (Suiza).

En este caso el Comité de Implementación refleja de forma positiva los contactos mantenidos con España en relación a las medidas previstas para el cumplimiento del Protocolo de Gotemburgo relativo a la reducción de la acidificación, de la eutrofización y del ozono en la troposfera, en particular a los niveles de amoníaco. Los últimos trabajos presentados por España parecían indicar que las emisiones iniciales podrían haber sido sobreestimadas y que las medidas de corrección establecidas podrían haber ya reducido los niveles de amoníaco por debajo de los límites máximos del Protocolo. En este caso, en la presentación de las medidas adoptadas a raíz del plan de acción puso de manifiesto que muchas de dichas medidas no se habían finalmente implementado, en particular en el sector agrícola, y, aunque próximo a su cumplimiento, España seguía excediendo los límites fijados en el Protocolo. El Comité invitará de nuevo en su segunda sesión de 2017 a que España explique el avance y la implementación de sus medidas.

2.4.2. Protocolo de Montreal (OZONO)

El año 2016 pasará sin duda a la historia del Protocolo de Montreal sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAO) por la adopción de la enmienda de Kigali, por la cual el Protocolo finalmente establece el calendario internacional para la progresiva eliminación de los hidrofluorocarbonos (HFC). Para ello el Protocolo requirió de una reunión extraordinaria de las Partes (ex -MOP3) exclusiva sobre la materia, del 22 al 23 de julio en Viena (Austria), y de la celebración de la vigésimo octava reunión de las Partes (MOP-28), la cual tuvo lugar del 10 al 14 de octubre de 2016 en Kigali (Uganda).

Una de las razones por las cuales el Protocolo de Montreal se enumera como el más efectivo de los acuerdos multilaterales de medio ambiente es por su constante y rápida evolución, llevada a cabo a través de la adopción de enmiendas mediante las que se añaden nuevas sustancias que agotan la capa de ozono para su gestión y progresiva eliminación. La importantísima novedad de esta enmienda es que los HFC habían sido potenciados por el propio Protocolo de Montreal como sustancias sustitutivas de otras sustancias que agotan la capa de ozono, sin embargo los HFC no tienen impacto sobre la capa de ozono, pero tienen un impacto importante en el calentamiento global. La discusión que ha tenido bloqueado el Protocolo de Montreal en los últimos años es si el Protocolo debía o no regular la cuestión de la progresiva reducción de los HFCs al no ser esta propiamente dicha una sustancia que agota la capa de ozono.

El Protocolo finalmente ha conseguido adoptar esta enmienda, que devuelve al centro del multilateralismo ambiental al Protocolo de Montreal y lo relanza como uno de los principales instrumentos en materia ambiental y sirve de ejemplo positivo de las tantas veces criticada como ineficiente gobernanza global ambiental. En este caso el cierto solapamiento existente entre convenios ambientales ha permitido que el instrumento más eficiente, en este caso el Protocolo de Montreal, asuma las consecuencias directas de su acción gestionando temas que otros convenios siguen sin conseguir solucionar (cambio climático).

La enmienda de Kigali establece el año 2024 como fecha de congelación de emisiones de HFC para la mayor parte de países desarrollados (países no cubiertos por el artículo 5) y el 2028 para otra serie de países (Bahrén, India, Irán, Irak, Kuwait, Omán, Pakistán, Qatar y Arabia Saudí), sin establecer una fecha concreta en este caso para los países en vías de desarrollo (países del artículo 5). Igualmente la enmienda establece en el anexo los distintos calendarios de reducción para los distintos tipos de países, con la misma distinción de países. En este sentido

hay que destacar como la reducción progresiva de esta sustancia se rebajará hasta un nivel del 15% (países desarrollados y países antes enumerados del Golfo Pérsico en el año 2036 y países en vías de desarrollo del artículo 5 en el año 2045-47). Con la aprobación de la enmienda se estima que se producirá una reducción de 0,5° en el aumento de temperatura a nivel global, un impacto realmente significativo en materia de mitigación del cambio climático.

La enmienda de Kigali entrará en vigor el 1 de enero de 2019, siempre y cuando se hayan depositado 20 instrumentos de ratificación y, de no cumplirse dicha condición en esa fecha, lo hará a los 90 días de su cumplimiento.

Con la adopción de la enmienda de Kigali el Protocolo de Montreal no solo rompe el bloqueo interno en el que se encontraba inmerso los últimos años sino que se convierte en referente del tipo de acuerdos a los que se debe llegar en materia de cambio climático en el contexto del Acuerdo de París.

La MOP-29 tendrá lugar en Montreal en 2017.

2.5. CAMBIO CLIMÁTICO. Acuerdo de París

La vigésimo segunda Conferencia de las Partes (COP-22) de la Convención Mundial de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC), la duodécima Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto y la primera reunión de las Partes del Acuerdo de París (CMA-1) tuvieron lugar en Marrakech (Marruecos) del 7 al 19 de noviembre de 2016. La entrada en vigor del Acuerdo de París el 4 de noviembre de 2016 precipitó en cierto modo la celebración de esta primera reunión del Acuerdo y produjo algunos problemas legales y organizativos al no estar preparada esta reunión, por el corto periodo de tiempo transcurrido desde la adopción del Acuerdo, para la aprobación de la importante lista de tareas y de los detalles de los procedimientos que deben dar contenido y plena aplicación al propio Acuerdo de París.

En la descripción que se realizaba del Acuerdo de París en el Observatorio de Políticas Ambientales 2016 (a la cual nos remitimos para un mejor entendimiento del alcance y las disposiciones del Acuerdo de París), destacamos que no se podría realizar una valoración completa del mismo hasta que no se adopten todos los detalles del mismo, los cuales estarán contenidos en los diversos procedimientos que deben ser aprobados por las Partes. Esta primera reunión lo único a lo que pudo llegar fue a marcar el calendario para la aprobación de todos esos procedimientos, es decir el programa de trabajo del Acuerdo de París, los cuales deben ser

aprobados cuanto antes, pero en todo caso no más tarde de la COP-24 a celebrarse en el año 2018. También se acordó que el Fondo de Adaptación cubriera igualmente al Acuerdo de París.

Además las Partes de la Convención adoptaron un total de 25 decisiones y otras 8 decisiones fueron adoptadas bajo el Protocolo de Kioto. Entre ellas destacan las cuestiones financieras relacionadas con la aplicación del Fondo Verde por el Clima o la información financiera que las Partes deben aportar conforme al Acuerdo de París.

La COP-23 tendrá lugar en 2017 y durante la misma se mantendrá una breve reunión de la segunda parte de la primera reunión de las Partes del Acuerdo de París en el que se evaluarán los progresos llevados a cabo de cara a la aprobación de todos los procedimientos del Acuerdo de París en el año 2018.

2.6. SUSTANCIAS QUÍMICAS Y RESIDUOS PELIGROSOS

La tercera COP conjunta de los tres convenios de químicos (Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación de 1989 (COP-12); Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicado a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto de Comercio Internacional de 1998 (COP-7); y Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes de 2001 (COP-7)) tuvieron lugar en mayo de 2015 en Ginebra (Suiza). La próxima reunión conjunta y consiguientes conferencias de las Partes tendrán lugar en abril de 2017 en Ginebra, por lo que en el año 2016 los convenios mantuvieron su actividad intersesional con las reuniones de sus distintos grupos de trabajo.

III.- ORGANIZACIÓN: ANALISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES

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

La segunda 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 23 al 27 de mayo de 2016 bajo el lema “Implementación de la dimensión ambiental de la Agenda 2030”.

UNEA-2 adoptó 24 resoluciones, sobre distintas temáticas, pero no consiguió definir la forma en la que el PNUMA debe comunicarse y estar presente en la discusión e implementación de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible. El hecho de que se haya pasado a una asamblea con participación universal para la gestión del PNUMA no quiere decir que éste haya cambiado o ampliado su mandato, que es donde radican las visiones opuestas sobre el papel que el mismo debe jugar. Lo anterior lo confirma la no aprobación de la política de participación de interesados en UNEA, que seguirá quedando pendiente para futuras reuniones, a pesar del enorme esfuerzo asumido en esta reunión por atraer a un mayor número de interesados, tanto del sector privado como de otro tipo de organizaciones no gubernamentales.

La última reunión del actual Director Ejecutivo del PNUMA, Achim Steiner, acabó a las 4 de la madrugada con un mal sabor de boca por la falta de acuerdo en una propuesta de decisión sobre Palestina y territorios ocupados por Israel que enturbió la mayor parte de decisiones.

Durante la reunión se decidió cambiar el ciclo de las próximas reuniones para ajustarlo a los ciclos financieros de Naciones Unidas, de forma que UNEA-3 tendrá lugar tentativamente, dado que no estaba previsto con anterioridad y tal vez no se generen los fondos suficientes para su celebración, en 2017 y a partir de ahí mantendrá la periodicidad habitual cada dos años.

3.2. AGENDA 2030 Y OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

En este apartado nos remitimos en este 2016 a lo cubierto en el capítulo respectivo del Observatorio de Políticas Ambientales 2016. En los siguientes años se irán describiendo las mayores novedades temáticas que se produzcan en cada año. En 2017 esperamos dar una amplia cobertura al tema de océanos, por todas las importantes actividades que están planeadas llevar a cabo en esta materia en dicho año.

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 2016 fue relativamente tranquila dedicándose a aprobar las peticiones de financiación de proyectos. Esto se debe a que en 2014 se aprobó el sexto reaprovisionamiento del fondo, encargado de cubrir el período de actividades comprendido desde el 1 de julio de 2014 al 30 de junio de

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

V. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

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

VI. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

ATAPATTU, S., *Human rights approaches to climate change: challenges and opportunities*. Routledge, 2016.

BOWMAN, M., DAVIES, P. y E. GOODWINCHES, *Research handbook on biodiversity and law*. Edward Elgar Publishing, 2016.

CHRISTIANSEN, S., *Climate conflicts: a case of international environmental and humanitarian law*. Springer, 2016.

GARCIA ALVAREZ, L., *Daños ambientales transnacionales y acceso a la justicia*. Dykinson, 2016.

GOURITIN, A (Ed.), *EU environmental law, international environmental law, and human rights law : the case of environmental responsibility*. Brill, Nijhoff, 2016.

HEY, E., *Advanced introduction to international environmental law*. Edward Elgar Publishing, 2016.

KUOKKANEN, T., COUZENS, E. y T. HONKONEN (Ed.), *International environmental law-making and diplomacy: insights and overviews*. Routledge, 2016.

LEVASHOVA, Y., LAMBOOY, T. y I. DEKKER, *Bridging the gap between international investment law and the environment*. Eleven International Publishing, 2016.

MAUERHOFER, V., *Legal aspects of sustainable development: horizontal and sectorial policy issues*. Springer, 2016.

PEEL, J. y D. Fisher (Ed.), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*. Brill Nijhoff, 2016.

SPAPENS, T., WHITE, R. y W. HUISMAN (Ed.), *Environmental crime in transnational context: global issues in green enforcement and criminology*. Routledge, 2016.

SPRINGER, A., *Cases of conflict: transboundary disputes and the development of international environmental law*. University of Toronto Press, 2016.

