



**NACIONES
UNIDAS**

UNEP/PP/INC.1/5



**Programa de las
Naciones Unidas
para el Medio Ambiente**

Distr. general
14 de octubre de 2022

Español
Original: inglés

**Comité intergubernamental de negociación encargado de elaborar
un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la
contaminación por plásticos, en particular en el medio marino
Primer período de sesiones**

Punta del Este (Uruguay), 28 de noviembre a 2 de diciembre de 2022
Tema 4 del programa provisional*

**Preparación de un instrumento internacional jurídicamente
vinculante sobre la contaminación por plásticos, en particular en el
medio marino**

**Posibles elementos, basados en las disposiciones de los
párrafos 3 y 4 de la resolución 5/14 de la Asamblea de las
Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, que incluyen
conceptos, procedimientos y mecanismos clave de acuerdos
multilaterales jurídicamente vinculantes, que pueden ser
pertinentes para fomentar la aplicación y el cumplimiento en
el marco del futuro instrumento internacional jurídicamente
vinculante sobre la contaminación por plásticos, en particular
en el medio marino**

Nota de la Secretaría

De conformidad con el párrafo 5 de la resolución 5/14 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, titulada “Fin de la contaminación por plásticos: hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante”, un grupo de trabajo especial de composición abierta se reunió en Dakar, del 30 de mayo al 1 de junio de 2022, para preparar la labor del comité intergubernamental de negociación encargado de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, en particular en el medio marino. El grupo de trabajo de composición abierta acordó una lista de documentos que la Secretaría proporcionaría al comité intergubernamental de negociación en su primer período de sesiones. Entre otros documentos, se solicitó a la Secretaría que proporcionase, , posibles elementos, basados en las disposiciones de los párrafos 3 y 4 de la resolución 5/14 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, por ejemplo, conceptos, procedimientos y mecanismos clave de acuerdos multilaterales jurídicamente vinculantes que podrían ser pertinentes para fomentar la aplicación y el cumplimiento en el marco del futuro instrumento sobre la contaminación por plásticos. La presente nota se ha preparado en cumplimiento de esa solicitud.

* UNEP/PP/INC.1/1.

Anexo

Posibles elementos, basados en las disposiciones de los párrafos 3 y 4 de la resolución 5/14 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, que incluyen conceptos, procedimientos y mecanismos clave de acuerdos multilaterales jurídicamente vinculantes, que pueden ser pertinentes para fomentar la aplicación y el cumplimiento en el marco del futuro instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, en particular en el medio marino.

I. Introducción

1. El presente anexo se basa en la labor llevada a cabo por el grupo de trabajo especial de composición abierta para preparar los trabajos del comité intergubernamental de negociación encargado de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, en particular en el medio marino. Durante la reunión, se solicitó a la Secretaría que elaborase el presente documento para ayudar al comité intergubernamental de negociación a finalizar su labor.
2. Los posibles elementos que se exponen en la sección II, se han derivado de una estructura común observada en prácticamente todos los acuerdos ambientales multilaterales, que se complementa y amplía con los elementos específicos señalados en los párrafos 3 y 4 de la resolución 5/14. En casi todos los acuerdos ambientales multilaterales figuran los encabezamientos generales que se señalan a continuación, ya que cada instrumento incluye un preámbulo; disposiciones introductorias; obligaciones fundamentales¹, como son, según proceda, medidas de control² y disposiciones relacionadas con la aplicación; disposiciones por las que se establecen órganos de tratados para apoyar la ejecución del tratado; y disposiciones administrativas estándar, que se suelen denominar “disposiciones finales”.
3. Si bien esta estructura general es común, los detalles específicos consignados en los distintos encabezamientos de un acuerdo ambiental multilateral pueden variar considerablemente, en función de la naturaleza del problema que dio lugar a la preparación del instrumento y los objetivos de los órganos de negociación. En el presente anexo se formulan preguntas preliminares relacionadas con cada posible elemento para ayudar al comité intergubernamental de negociación en su labor.
4. Las preguntas preliminares se complementan con las fuentes y el contexto pertinentes, cuando proceda, para orientar al comité intergubernamental de negociación hacia enfoques similares utilizados por acuerdos ambientales multilaterales en vigor u otros instrumentos, instituciones u organizaciones pertinentes.
5. En el apéndice del presente anexo se pueden encontrar ejemplos. En el presente documento, se hace referencia a varios acuerdos ambientales multilaterales que sirven para ilustrar los elementos que se señalan en los párrafos 3 y 4 de la resolución 5/14. En el apéndice figura una lista de esos acuerdos.

II. Propuesta de agrupamiento de los elementos que se señalan en los párrafos 3 y 4 de la resolución 5/14 y preguntas orientativas

6. En esta sección, los elementos que se señalan en los párrafos 3 y 4 de la resolución 5/14 figuran bajo los encabezamientos en un orden no preceptivo. Los elementos van acompañados de notas a pie de página que indican a cuáles incisos de los párrafos 3 y 4 de la resolución 5/14 o de otros

¹ Las obligaciones fundamentales se refieren a los compromisos jurídicamente vinculantes que las Partes adquieren en cuanto a actuar o no actuar de una determinada manera de conformidad con los objetivos del tratado.

² Las “medidas de control” se refieren a las disposiciones de un tratado destinadas específicamente a prevenir, minimizar o remediar el problema que dio lugar a la adopción del tratado. Dan efecto a las obligaciones fundamentales. Véanse los documentos UNEP/PP/INC.1/4, sobre las opciones generales posibles para la estructura del instrumento, y UNEP/PP/INC.1/9 sobre la ciencia de los plásticos, para ejemplos de posibles medidas aplicables para hacer frente a la contaminación por plásticos.

documentos preparados para la primera reunión del comité intergubernamental de negociación se refieren. El orden en que se enumeran las ocho esferas temáticas no indica orden de prioridad para su examen. Se invitará al comité intergubernamental de negociación a deliberar sobre los elementos utilizando las preguntas orientativas propuestas por la Secretaría.

A. Preámbulo

7. *Contexto.* El preámbulo describe la historia y el contexto del instrumento; contiene referencias pertinentes a convenios, instrumentos, instituciones o principios preexistentes y puede servir de repositorio de declaraciones, incluidos los objetivos y los reconocimientos, que no figuran en el texto de la parte operativa. Cuando se lee junto con el objetivo o los objetivos, el ámbito de aplicación y los principios, el texto del preámbulo proporciona un contexto para la interpretación de las disposiciones de la parte dispositiva en todo el texto.

B. Elementos introductorios³

1. Definiciones⁴

Pregunta preliminar: ¿Cuáles términos y conceptos clave se deben definir en el instrumento?

8. *Contexto.* Por lo general, se requiere definir todos los términos que serán clave para la aplicación del instrumento. Pueden proceder de otros tratados o procesos conexos, documentos científicos u otros documentos pertinentes. En los casos en que no existan todavía definiciones reconocidas a nivel internacional, se pueden elaborar a los fines del instrumento. Estas suelen figurar en una sección dedicada a las definiciones, al principio del instrumento, seguidas de las definiciones. Cuando ciertas palabras o frases se usen con menos frecuencia, una opción puede ser ofrecer una definición en la disposición correspondiente donde se encuentren las palabras o frases. Además, los acuerdos ambientales multilaterales suelen incluir “definiciones de procedimiento” (por ejemplo, “Parte” y “Partes presentes y votantes”)⁵, así como definiciones sustantivas, que son términos clave para la comprensión y aplicación del instrumento

2. Objetivo u objetivos⁶

Pregunta preliminar: ¿Cuáles objetivo u objetivos se establecerán en el instrumento?

9. *Contexto.* En estas disposiciones figurarán el objetivo general o los objetivos generales del instrumento, que pueden orientar la interpretación y aplicación de todas las demás disposiciones, junto con los párrafos del preámbulo y las disposiciones relativas al ámbito de aplicación y los principios. Al establecer el objetivo o los objetivos, conviene tener en cuenta cuál o cuáles problemas tendrá que abordar el instrumento o cuál o cuáles metas pretende alcanzar. Las disposiciones relativas al objetivo o los objetivos han de ser claras y concisas, ya que cualquier ambigüedad o incertidumbre a la larga afectará a la interpretación y aplicación del resto del instrumento. Aunque algunos acuerdos ambientales multilaterales establecen una disposición específica sobre el objetivo o los objetivos, otros no lo hacen y, en vez de ello, el objetivo o los objetivos se pueden encontrar en el preámbulo⁷.

3. Ámbito de aplicación

10. *Antecedentes.* En algunas circunstancias, podría requerirse la definición del ámbito de aplicación o el alcance de un acuerdo, ya sea desde el punto de vista del tema, la geografía u otros aspectos. Para definir el ámbito de aplicación, se pueden aplicar varios enfoques, por ejemplo:

³ Los elementos introductorios pueden incluir algunos o todos los elementos que se describen en la presente sección.

⁴ Véase el documento UNEP/PP/INC.1/6 para los términos clave previamente definidos relacionados con el instrumento y el apéndice I del documento UNEP/PP/INC.1/7 para otros términos clave relacionados, de manera más general, con los plásticos y la ciencia que los estudia.

plásticos y la ciencia de los plásticos de manera más general.

⁵ Véase, por ejemplo, *Cláusulas Finales de Tratados Multilaterales: Manual* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.04.V.3), glosario.

⁶ Resolución 5/14, párr. 3 a) y b).

⁷ Véase, por ejemplo, el último párrafo del preámbulo del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, que dice: “Decididas a proteger, mediante un estricto control, la salud humana y el medio ambiente contra los efectos nocivos que pueden derivarse de la generación y el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos”. c/Preámbulo Convenio de Basilea.

a) definir los productos o las sustancias a los que corresponda aplicar el instrumento (y a los que no), de manera similar al artículo 3 del Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional; b) definir el ámbito jurisdiccional al que corresponda aplicar el instrumento, de manera similar al artículo 4 del Convenio sobre la Diversidad Biológica; c) definir los usos de los recursos a los que corresponda aplicar el instrumento, de manera similar al artículo 1 de la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. y d) indicar un tipo o nivel de actividad que se controlará en el marco del instrumento, en particular en lo que respecta a las actividades peligrosas, de manera similar al artículo I del Protocolo del Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias. En última instancia, el enfoque depende del problema que aborde el instrumento. También es posible combinar estos enfoques, como cuando se regula una actividad, pero solo con respecto a determinados materiales, de manera similar al Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación⁸.

Pregunta preliminar: ¿Cuáles tipos de sustancias, materiales, productos y comportamientos estarán contemplados en el instrumento?

11. *Contexto.* Las sustancias, los materiales, los productos y los comportamientos regulados pueden figurar en el cuerpo del instrumento o en cualesquiera de sus anexos o protocolos (si procede). En el contexto del futuro instrumento, puede haber la opción de abordar las actividades de preproducción o postproducción relacionadas con los plásticos, las categorías de sustancias, incluidos los microplásticos y los macroplásticos y los comportamientos relacionados con la producción, el uso, la eliminación y el reciclaje de estas sustancias en las fases del ciclo de vida. En el documento UNEP/PP/INC.1/4 figura más información sobre las opciones relativas a la estructura y el documento UNEP/PP/INC.1/7 contiene más información sobre cómo se pueden abordar las fuentes de contaminación por plásticos.

4. Principios⁹

Pregunta preliminar: ¿Cuáles principios guiarán la aplicación del instrumento?

12. *Contexto.* Para su interpretación o aplicación, pueden aplicarse determinados principios rectores que trascienden del ámbito de aplicación y los objetivos específicos del instrumento y relacionarse con principios del derecho internacional, principios de interpretación u otros conceptos pertinentes por razón del tema del instrumento, como, por ejemplo, el principio de “quien contamina paga”¹⁰. Junto con los párrafos del preámbulo y el texto sobre el ámbito de aplicación y el objetivo o los objetivos, los principios de un instrumento pueden proporcionar un contexto para la interpretación de las disposiciones de la parte dispositiva a fin de asegurar una aplicación eficaz¹¹.

C. Obligaciones fundamentales, medidas de control y enfoques voluntarios (incluidos los anexos, si los hubiere)^{12,13}

Pregunta preliminar 1: ¿Cuáles obligaciones fundamentales, medidas de control y enfoques voluntarios proporcionarían un enfoque integral para hacer frente a la contaminación por plásticos, en particular en el medio marino, a lo largo de todo el ciclo de vida?

13. *Contexto.* Un notorio ejemplo de acuerdo ambiental multilateral que aplica un enfoque de ciclo de vida a las sustancias controladas conforme a lo estipulado en el acuerdo es el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, que tiene en cuenta todas las etapas en las que el mercurio puede ser liberado al medio ambiente. En la resolución 5/14 se prevé que el futuro instrumento aborde la contaminación por plásticos a lo largo de todas las fases de su ciclo de vida. Como se indica en el documento UNEP/PP/INC.1/7, para hacer operativo este principio sería necesario que las obligaciones

⁸ El Convenio de Basilea se aplica al movimiento transfronterizo de los desechos de las categorías de desechos enumeradas y su eliminación.

⁹ Resolución 5/14, párr. 4 c).

¹⁰ Por ejemplo, véase el documento UNEP/PP/INC.1/7, bajo el epígrafe “Herramientas políticas y legislativas a lo largo del ciclo de vida”, para un análisis de los principios pertinentes.

¹¹ Algunos instrumentos indican cómo corresponde aplicar principios específicos en el contexto de esos instrumentos. Véase, por ejemplo, la aplicación del criterio de precaución en el artículo 6 del Acuerdo 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.

¹² Resolución 5/14, párrs. 3 c) y 4 a).

¹³ Incluidas las posibles soluciones y medidas establecidas en el documento UNEP/PP/INC.1/7.

fundamentales, las medidas de control y los enfoques voluntarios tuviesen en cuenta los impactos de todas las actividades y resultados asociados a la producción y el consumo de materiales, productos y servicios plásticos en cada fase del ciclo de vida. En ese documento figura más información sobre las obligaciones fundamentales y las medidas de control.

Pregunta preliminar 2: ¿Cuáles obligaciones fundamentales contraerán las Partes en virtud del instrumento?

14. *Contexto.* Las obligaciones fundamentales se relacionan con compromisos jurídicamente vinculantes que las Partes asumen en cuanto a actuar o no actuar de una manera determinada de conformidad con los objetivos del tratado. Pueden centrarse en resultados, determinando los resultados que se deben lograr y, por lo general, se integran en el cuerpo del instrumento. Pueden incluir un tema central relativo a la dirección o a los procedimientos, por ejemplo, cómo se gestionan determinadas actividades. En el contexto de la contaminación por plásticos, las obligaciones fundamentales pueden relacionarse con los objetivos generales que impulsarán un cambio de sistemas (o sistémico), con acciones a lo largo de todo el ciclo de vida que traten las causas fundamentales de la contaminación por plásticos en lugar de sus síntomas¹⁴.

Pregunta preliminar 3: ¿Cuáles medidas de control se establecerán a la luz del objetivo u objetivos y el ámbito de aplicación del instrumento?

15. *Contexto.* Las “medidas de control” se refieren a las disposiciones destinadas específicamente a prevenir, minimizar o remediar el problema o los problemas que dieron lugar a la adopción del tratado. Se refieren a las medidas o los enfoques específicos encaminados a que se cumplan o logren las obligaciones fundamentales. Los pormenores de las medidas pueden integrarse en el cuerpo del instrumento o en cualesquiera de sus anexos o protocolos (si procede). En el documento UNEP/PP/INC.1/4 figura una descripción más detallada de estas opciones estructurales y en el documento UNEP/PP/INC.1/7 figuran ejemplos de medidas de control que pueden aplicarse al instrumento.

Pregunta preliminar 4: ¿A cuáles enfoques voluntarios se hará referencia en el instrumento?

16. *Contexto.* Los tratados suelen contener una combinación de disposiciones, entre ellas, declaraciones de hechos, obligaciones y recomendaciones. Si determinadas disposiciones crean obligaciones jurídicas o no es una opción que dependerá del lenguaje utilizado en la disposición. Los enfoques voluntarios se pueden expresar empleando términos exhortatorios o programáticos, como son “puede” o “debería”, mientras que el tono obligatorio se tiende a expresar utilizando términos como “deberá” o “tendrá que”, si bien en gran medida todo dependerá del contexto específico¹⁵. Por ejemplo, en muchos casos, puede entenderse que el uso de “deberá” transmite una orden para dar cumplimiento a una obligación, pero cuando ese uso va acompañado de condicionantes como “según proceda”, puede transmitir un elemento de voluntariedad, que dependerá del contexto general de la disposición.

Pregunta preliminar 5: ¿Cómo se relacionarán estos enfoques voluntarios con las obligaciones fundamentales?

17. *Contexto.* Se pueden usar enfoques voluntarios para complementar las obligaciones fundamentales y las medidas de control, dejando margen para un mayor nivel de ambición que aumentaría la eficacia en lo que respecta al logro de los objetivos del instrumento. Una parte o la otra y los interesados que no son partes pueden adoptar esos enfoques con el fin de fomentar aún más la participación en el logro de los objetivos del instrumento.

¹⁴ Para más información sobre las posibles obligaciones fundamentales, véase el documento UNEP/PP/INC.1/7.

¹⁵ Véase, por ejemplo, el anexo técnico del Protocolo al Convenio de 1979 sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia, relativo a la Lucha contra las Emisiones de Óxidos de Nitrógeno o sus Flujos Transfronterizos que, según el artículo 10 del Protocolo, tiene el carácter explícitamente “de recomendación”. Véase también Daniel Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2010), págs. 103 y 104.

D. Medidas de aplicación¹⁶

1. Planes de acción nacionales¹⁷

Pregunta preliminar 1: ¿Cómo pueden contribuir los planes de acción nacionales al logro de los objetivos del instrumento?

18. *Contexto.* Un tratado puede prescribir la realización de acciones específicas o de carácter general a nivel nacional para facilitar que la aplicación del tratado se incluya en un plan de acción nacional o un documento similar. De conformidad con el artículo 7 del Convenio de Minamata, por ejemplo, las Partes habrán de elaborar y aplicar planes nacionales de acción una vez que hayan determinado, y notificado a la Secretaría, que la extracción y el tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala en su territorio son más que insignificantes. En el artículo 7 también se menciona que las Partes podrán cooperar entre sí y con las organizaciones intergubernamentales y otras entidades pertinentes, según proceda, para lograr los objetivos del artículo.

Pregunta preliminar 2: ¿Cómo podrían los planes de acción nacionales promover la prevención, reducción y eliminación de la contaminación por plásticos y apoyar la cooperación regional e internacional?

19. *Contexto.* A nivel nacional se han elaborado varios planes de acción. Debe analizarse cuáles funciones pueden desempeñar los planes de acción nacionales en el instrumento para promover el logro de sus objetivos.

2. Cooperación científica y técnica y coordinación¹⁸

Preguntas preliminares: ¿Cuáles formas de cooperación científica y técnica y de coordinación se contemplan en el instrumento? ¿Cuáles otras formas de cooperación y coordinación pueden considerarse?

20. *Contexto.* Aunque la cooperación científica y técnica y la coordinación no suelen ser una sección independiente¹⁹ en los acuerdos ambientales multilaterales, se mencionan con frecuencia en esos acuerdos y otros acuerdos conexos. Por ejemplo, esos enfoques se pueden encontrar en las disposiciones relativas al intercambio de información²⁰, los llamamientos en pro de la cooperación y la coordinación entre instrumentos²¹, como parte de las obligaciones de las Partes²² y como parte del mandato de los órganos subsidiarios²³. Además, en el párrafo 4 de la resolución 5/14 se especifica que el comité intergubernamental de negociación deberá considerar la posibilidad de crear un mecanismo que proporcione datos científicos y socioeconómicos, así como su evaluación, para informar las políticas relacionadas con la contaminación por plásticos.

3. Evaluación de la eficacia and presentación de informes nacionales²⁴

Preguntas preliminares: ¿Cuáles requisitos relativos a la presentación de informes nacionales se definirán en el marco del instrumento, teniendo en cuenta su objetivo u objetivos y su ámbito de aplicación? ¿Cómo se puede aprovechar en los procesos de presentación de informes nacionales la experiencia acumulada e introducir innovaciones?

¿Cuáles procesos se establecerán para evaluar periódicamente la eficacia del instrumento en la consecución de sus objetivos?

21. *Contexto.* Un acuerdo ambiental multilateral puede incluir una disposición acerca del examen de la eficacia del instrumento, en virtud de la cual las Partes deberán examinar periódicamente la

¹⁶ Las posibles medidas que figuran a continuación son ilustrativas y no exhaustivas.

¹⁷ Resolución 5/14, párr. 3 d) y e).

¹⁸ *Ibid.*, párr. 3 k).

¹⁹ Hay una excepción en la sección 2 de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, en lo que respecta a la cooperación científica y técnica.

²⁰ Por ejemplo, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, art. 17.

²¹ Por ejemplo, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, art. 24.

²² Por ejemplo, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, art. 7 4) c); y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, art. 11 2) b).

²³ Por ejemplo, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, creado en virtud del artículo 9 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

²⁴ Resolución 5/14, párr. 3 f).

eficacia del acuerdo en el logro de sus objetivos y considerar si se requieren nuevas medidas, a menudo con referencia a la información recopilada con arreglo a las disposiciones de seguimiento²⁵.

4. Cumplimiento²⁶

Pregunta preliminar: ¿Cuál sería el ámbito de aplicación del mecanismo para abordar el cumplimiento, teniendo en cuenta el objetivo u objetivos, el ámbito de aplicación, las obligaciones fundamentales y las medidas de control del instrumento?

22. *Contexto.* Las disposiciones relativas al cumplimiento están dirigidas a facilitar, de forma proactiva, la continua observancia del instrumento por las Partes y a ayudarlas a retornar a una situación de cumplimiento, en caso necesario (enfoque facilitador). Las disposiciones relativas al incumplimiento están dirigidas a abordar qué puede o debe suceder cuando una parte deja de estar en situación de cumplimiento lo que implicaría la aplicación de un enfoque más punitivo, como la supresión de beneficios o la imposición de sanciones (enfoque de ejecución)²⁷. Los mecanismos de cumplimiento suelen conllevar la creación de algún tipo de comité de cumplimiento o de aplicación, y las funciones relativas al cumplimiento suelen basarse en gran medida en las obligaciones que contraen las Partes de presentar comunicaciones nacionales y de presentar informes sobre indicadores clave²⁸. El enfoque de los acuerdos ambientales multilaterales está cambiando para centrarse principalmente en facilitar la aplicación y prevenir los daños al medio ambiente en vez de castigar el incumplimiento. Los mecanismos de cumplimiento están separados de las disposiciones relativas a la solución de controversias (se examinan en la sección H.2 más adelante).

E. Medios de implementación

1. Creación de capacidad²⁹

Pregunta preliminar: ¿A cuáles mecanismos de creación de capacidad se referirá el instrumento?

23. *Contexto.* La “creación de capacidad” se refiere al proceso de desarrollo y fortalecimiento de las competencias técnicas, la capacidad institucional y el personal para aplicar el instrumento. Los acuerdos ambientales multilaterales suelen contener disposiciones para que las Partes proporcionen asistencia en materia de creación de capacidad a un grupo específico de partes a fin de ayudarles a cumplir con sus obligaciones en virtud del acuerdo. En algunos casos, se elaboran disposiciones específicas para la financiación de los programas de creación de capacidad.

2. Asistencia técnica³⁰

Pregunta preliminar: ¿Cuáles mecanismos para la asistencia técnica se establecerán mediante el instrumento?

24. *Contexto.* En los acuerdos ambientales multilaterales suelen figurar disposiciones dirigidas a proporcionar asistencia técnica a un grupo específico de partes.

3. Transferencia de tecnología en condiciones mutuamente acordadas³¹

Pregunta preliminar: ¿Cuáles mecanismos para la transferencia de tecnología se establecerán mediante el instrumento?

25. *Contexto.* En los acuerdos ambientales multilaterales pueden figurar disposiciones dirigidas a alentar la transferencia de tecnología entre las Partes para garantizar que todas las Partes se beneficien

²⁵ Por ejemplo, en el artículo 14 1) del Acuerdo de París se declara que el órgano rector del Acuerdo “hará periódicamente un balance de la aplicación del presente Acuerdo para determinar el avance colectivo en el cumplimiento de su propósito y de sus objetivos a largo plazo”. Véase también el Convenio de Minamata, art. 22.

²⁶ Resolución 5/14, párr. 3 p).

²⁷ Por ejemplo, el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, art. 17.

²⁸ Por ejemplo, los informes nacionales que se presentan con arreglo al artículo 21 del Convenio de Minamata son una importante fuente de información sobre la aplicación y el cumplimiento del Convenio. Véase también el artículo 15 relativo al Comité de Aplicación y Cumplimiento.

²⁹ Resolución 5/14, párr. 3 n).

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

de las tecnologías nuevas o pertinentes que las dotarán mejor para cumplir el objetivo o los objetivos del instrumento.

4. Asistencia financiera³²

Pregunta preliminar: *¿Cuáles mecanismos para la asistencia financiera se establecerán mediante el instrumento?*³³

26. *Contexto.* En los acuerdos ambientales multilaterales suelen figurar disposiciones dirigidas a proporcionar asistencia financiera a un grupo específico de partes que les ayudará en la aplicación del acuerdo. Pueden incluir, por ejemplo, acuerdos de financiación multilaterales o fondos dedicados a fines específicos.

F. Arreglos institucionales

1. Órgano rector

Pregunta preliminar: *¿Qué órgano u órganos rectores se establecerán en virtud del instrumento?*

27. *Contexto.* En los acuerdos ambientales multilaterales suele figurar una disposición o un conjunto de disposiciones por las que se establece la principal autoridad encargada de la adopción de decisiones del instrumento. En el caso de los convenios, suele ser una conferencia de las Partes, mientras que en los protocolos suele haber una reunión de las Partes. Esas disposiciones pueden contener condiciones relativas a quién puede asistir a los períodos de sesiones o a las reuniones del órgano y participar en ellos, a la función de los observadores en esos períodos de sesiones o reuniones y a la competencia de esos órganos para redactar un reglamento. En muchos casos, figurará una disposición en que se detallará la autoridad general del órgano, y también otra sobre la autoridad residual, a saber, para tomar decisiones sobre una medida necesaria para cumplir el objetivo o los objetivos del acuerdo.

Pregunta preliminar: *¿Cuáles serán las funciones del órgano rector u órganos rectores en virtud del instrumento?*

28. *Contexto.* Además de las disposiciones típicas en las que se explica en detalle la autoridad general del órgano u órganos rectores, en algunas circunstancias, se puede delegar autoridad en el órgano u órganos rectores, para que profundicen en determinados detalles o modalidades de las medidas de control, incluso mediante la elaboración de nuevas normas u orientaciones en el marco del instrumento. Por ejemplo, en el artículo 11 del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono figuran las funciones de su reunión de las Partes, que incluyen la autoridad para establecer directrices o procedimientos para la presentación de información y la autoridad para decidir la adición, inclusión o supresión de sustancias en los anexos, así como las medidas de control conexas, de conformidad con el Protocolo.

2. Órganos subsidiarios³⁴

Pregunta preliminar: *¿Cuáles órganos subsidiarios se establecerán en virtud del instrumento?*

29. *Contexto.* Algunos acuerdos ambientales multilaterales establecen o prescriben la creación de órganos subsidiarios específicos y permanentes³⁵. Por lo general, muchas de las características esenciales de estos órganos se incluyen en el instrumento, por ejemplo, su finalidad y funciones, composición y proceso de adopción de decisiones. Aunque no se establezcan esos órganos, en los acuerdos se suele conferir al órgano rector autoridad para establecer los órganos que considere necesarios para la aplicación del acuerdo³⁶.

³² *Ibid.*

³³ Para más información sobre la asistencia y los mecanismos financieros, véase el documento UNEP/PP/INC.1/9, que ofrece una visión general de la financiación actualmente disponible para hacer frente a la contaminación por plásticos a través de acuerdos internacionales de financiación, incluidos de otros procesos, programas, fondos multilaterales, bancos de desarrollo e iniciativas del sector privado.

³⁴ Resolución 5/14, párrs. 3 i) y 4 f).

³⁵ Por ejemplo, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se estipula el establecimiento del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, en el artículo 9, y del Órgano Subsidiario de Ejecución, en el artículo 10, mientras que en el Convenio de Estocolmo se prevé el establecimiento del Comité de Examen de los Contaminantes Orgánicos Persistentes, en el artículo 19.

³⁶ Por ejemplo, el Convenio de Minamata, art. 23 5) a).

Pregunta preliminar: ¿Cuáles serían las funciones de los órganos subsidiarios?

30. *Contexto.* En algunos casos, se delega por separado la autoridad para la adopción de decisiones a los órganos que presentan informes a la conferencia o la reunión de las Partes y que tienen autoridad para hacer recomendaciones a ese órgano sobre temas dentro de los límites de su mandato. Los mandatos suelen estar relacionados con cuestiones técnicas, científicas o de aplicación. El instrumento puede estipular el establecimiento de órganos subsidiarios específicos o aplazar ese establecimiento hasta la adopción de una decisión por el órgano rector. El instrumento también puede incluir disposiciones relativas al reglamento que deben seguir los órganos subsidiarios, incluso aunque el reglamento del órgano rector se aplique mutatis mutandis a cualquier órgano subsidiario.

3. Secretaría³⁷**Pregunta preliminar: ¿Cuáles serán las funciones de la secretaría?**

31. *Contexto.* Los acuerdos ambientales multilaterales suelen contener una disposición por la que se establece una secretaría. Por lo general, esos acuerdos estipulan que, a menos que el acuerdo ya lo haya hecho, el órgano rector designará a la entidad que ejercerá las funciones de secretaría en su primera reunión. El acuerdo suele enumerar las funciones de la secretaría, y algunas de las más comunes son la organización y la prestación de apoyo logístico a las reuniones del órgano rector y sus órganos subsidiarios, recopilando y preparando la información de antecedentes sobre cuestiones relacionadas con la elaboración y la aplicación del instrumento y la prestación de asistencia a las Partes en el intercambio de información relacionada con la aplicación del acuerdo.

4. Mecanismo financiero³⁸**Pregunta preliminar: ¿El instrumento establecerá o designará un mecanismo financiero?³⁹**

32. *Contexto.* Algunos instrumentos (por ejemplo, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África) se basan en los mecanismos financieros en vigor como medio para financiar la aplicación del instrumento. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático encarga a una de las entidades internacionales existentes el funcionamiento de su mecanismo financiero (art. 21) y autoriza al órgano rector a encomendar el funcionamiento del mecanismo financiero a entidades internacionales existentes (art. 11). Otros instrumentos (por ejemplo, el Protocolo de Montreal) incluyen disposiciones relativas al establecimiento de un mecanismo financiero único que esté al servicio únicamente de ese instrumento. El mecanismo financiero del Convenio de Minamata se compone de dos fuentes de financiación distintas y cuenta también con el apoyo de la Asociación Mundial sobre el Mercurio, que contribuye a catalizar la acción global sobre el mercurio y proporcionar información, creación de capacidad y apoyo a la sensibilización.

Pregunta preliminar: ¿Cuáles serían las características principales del mecanismo financiero?

33. La pregunta anterior se debe analizar teniendo en cuenta el documento UNEP/PP/INC.1/9, que proporciona una visión general de la financiación disponible actualmente para hacer frente a la contaminación por plásticos mediante los acuerdos de financiación internacionales, incluidos los de otros procesos, programas, fondos multilaterales, bancos de desarrollo e iniciativas del sector privado.

G. Otros⁴⁰**1. Evaluación periódica de los avances en la aplicación del instrumento****Pregunta preliminar: ¿Cuáles modalidades se establecerán para evaluar periódicamente los avances en la aplicación del instrumento?**

34. *Contexto.* Como paso preliminar para la evaluación de la eficacia del instrumento, las Partes tal vez desearán incluir un requisito para evaluar la medida en que el instrumento se aplica, antes o además de realizar cualquier evaluación de la eficacia de esa aplicación.

³⁷ *Ibid.*, párr. 4 g).

³⁸ *Ibid.*, párr. 4 b).

³⁹ Véase el documento UNEP/PP/INC.1/9.

⁴⁰ Resolución 5/14, párr. 4 h).

2. Sensibilización, educación e intercambio de información⁴¹

Pregunta preliminar: ¿cuáles mecanismos relacionados con la sensibilización, la educación y el intercambio de información se incluirán en el instrumento?

35. *Contexto.* Para facilitar el cumplimiento de los objetivos del instrumento, se pueden incluir disposiciones que exijan a las Partes la concienciación y la promoción de la educación sobre el tema del instrumento, a fin de garantizar la concienciación y la comprensión continuas del público respecto de éstos. Los acuerdos ambientales multilaterales también pueden incluir una disposición relativa a la recopilación y al intercambio de información sobre las actividades de las Partes o sobre las ciencias del medio ambiente, en relación con el acuerdo, como, por ejemplo, en forma de mecanismo de intercambio de información.

3. Investigación⁴²

Pregunta preliminar: ¿Con cuáles mecanismos contará el instrumento para alentar o facilitar la investigación científica?

36. *Contexto.* A fin de facilitar la aplicación del instrumento, puede incluirse una disposición para promover la investigación y el desarrollo de enfoques sostenibles, asequibles, innovadores y rentables encaminada al logro de los objetivos del instrumento. Aunque no suele figurar como sección independiente en los acuerdos ambientales multilaterales⁴³, la investigación se menciona con frecuencia en esos acuerdos y en acuerdos conexos⁴⁴.

4. Participación de los interesados⁴⁵

Pregunta preliminar: ¿Cuáles modalidades para la participación de los interesados se incluirán en el instrumento?

37. La pregunta anterior debería analizarse teniendo en cuenta el documento UNEP/PP/INC.1/12, una visión general de los marcos de participación de los interesados con arreglo a otros instrumentos y los posibles enfoques para el instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, en particular en el medio marino.

H. Disposiciones finales⁴⁶, incluida la solución de controversias

1. Reservas

Pregunta preliminar: ¿El instrumento permitirá declarar reservas?

38. *Contexto.* Las reservas constituyen una declaración unilateral hecha por un Estado que tiene por objeto excluir o modificar los efectos jurídicos de disposiciones específicas de un tratado en ese Estado. Algunos instrumentos prohíben expresamente las reservas, mientras que otros pueden permitir las reservas en relación con disposiciones específicas. La mayor parte de los acuerdos ambientales multilaterales no admiten reservas, con el fin de promover la coherencia interna y en la aplicación.

2. Solución de controversias

Pregunta preliminar: ¿A cuáles formas de solución de controversias se referirá el instrumento?

39. *Contexto.* Por lo general, los acuerdos ambientales multilaterales incluyen disposiciones típicas sobre formas de solucionar controversias con respecto a la interpretación o aplicación del acuerdo.

⁴¹ *Ibid.*, párrs. 3 j) y o) y 4 d) y e).

⁴² *Ibid.*, párr. 3 o).

⁴³ Una excepción se contempla en el artículo 5 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (investigación y observación sistemática).

⁴⁴ Véase, por ejemplo, el Convenio de Estocolmo, art. 11; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, parte XIII; Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, art. 17 d); Convenio de Minamata, art. 19. y Acuerdo de París, art. 7 7) c).

⁴⁵ Resolución 5/14, párr. 3 l) y m). Véase también el documento UNEP/PP/INC.1/12, que ofrece una visión general de los marcos de participación de los interesados conforme a otros instrumentos y posibles enfoques para el presente instrumento.

⁴⁶ Para una lista más extensa de las disposiciones finales y los ejemplos textuales, véase el documento UNEP/PP/INC.1/8, que ofrece una descripción de los artículos típicos de disposiciones finales que suelen incluirse en los acuerdos ambientales multilaterales. Cabe señalar que el término “disposiciones finales” incluye las disposiciones relacionadas con la ulterior evolución del instrumento.

Como primer paso, los interesados suelen tratar de solucionar la controversia mediante la negociación o cualquier otro medio pacífico de su elección, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Los procedimientos establecidos en esas disposiciones pueden ser vinculantes y pueden incluir el recurso a tribunales internacionales u otros procesos. En cambio, algunos acuerdos incluyen una disposición relativa a la “participación” conforme a la cual el mecanismo de solución de controversias se aplica solo si un Estado se muestra de acuerdo al ratificar, aceptar o adherirse al acuerdo o en cualquier momento posterior⁴⁷. En el caso de los acuerdos en que existe una disposición de este tipo, los procedimientos relativos a la solución de controversias pasan a ser vinculantes para las Partes que hayan hecho una declaración en la que los reconozcan como obligatorios.

Pregunta preliminar: ¿Se incluirán los procedimientos de solución de controversias en el cuerpo principal del instrumento (o en los anexos) en el momento de la adopción o algunos se aplazarán?

40. *Contexto.* Aunque muchos acuerdos ambientales multilaterales incluyen procedimientos de solución de controversias en el cuerpo del instrumento o en sus anexos, algunos prevén la adopción de procedimientos de solución de controversias por el órgano rector en su primer período de sesiones o su primera reunión tras la entrada en vigor o tan pronto como sea posible. Por ejemplo, cuando se adoptó, el artículo 11 del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono fomentaba la solución de controversias mediante la negociación o la mediación de una tercera Parte, a la vez que señalaba que los procedimientos arbitrales serían elaborados y adoptados por la Conferencia de las Partes en su primera reunión ordinaria.

3. Modificaciones al instrumento

Pregunta preliminar: ¿Cuáles requisitos se establecerán para la aprobación de las modificaciones o los ajustes del instrumento y los anexos y su entrada en vigor?

41. *Contexto.* Por lo general, las disposiciones finales de los acuerdos ambientales multilaterales establecen que las Partes harán todo lo posible para llegar a un acuerdo consensuado sobre cualquier proyecto de modificación o ajuste del instrumento. No obstante, si se han agotado todas las posibilidades de lograr un consenso y no se ha llegado a un acuerdo, podrá celebrarse una votación, la mayoría necesaria varía según los acuerdos. La aprobación de modificaciones por una mayoría de tres cuartas partes se prevé en los Convenios de Basilea, Estocolmo, Minamata, Rotterdam y Viena y en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, mientras que se prevé una mayoría de dos terceras partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y en el Protocolo de Montreal.

4. Aprobación y modificación de los anexos

Pregunta preliminar: ¿Cuál será el umbral de votos para la aprobación de las modificaciones o los ajustes de los anexos del instrumento?

42. *Contexto.* Por lo general, se incluyen disposiciones para indicar si los anexos se consideran parte del cuerpo del acuerdo y si su modificación requiere el mismo número de votos que la modificación del cuerpo. Pero las Partes pueden optar por que se permita una mayoría de votos distinta (y posiblemente menor) respecto de los anexos en comparación con el cuerpo.

Pregunta preliminar: ¿El contenido de los anexos que se aprueben después de la entrada en vigor del instrumento se restringirá a un tema en particular o se limitará su ámbito de aplicación?

43. *Contexto.* Por ejemplo, los nuevos anexos pueden restringirse a asuntos de procedimiento, científicos, técnicos o administrativos⁴⁸.

Pregunta preliminar: ¿Cuál será el procedimiento para proponer y aprobar nuevos anexos?

44. *Contexto.* Por lo general, se establece un procedimiento relativo a quiénes pueden proponer revisiones y cómo aprobarlas, incluso en lo que respecta a las normas de votación. Las modificaciones de un tratado suelen ser propuestas por una de las Partes, mientras que en algunos acuerdos ambientales multilaterales se establece que, en relación con sus anexos, es un órgano subsidiario el que tiene la autoridad para recomendar modificaciones a estos. Por ejemplo, el artículo 8 del Convenio de Estocolmo establece que cualquiera de las Partes podrá presentar a la Secretaría una propuesta de

⁴⁷ Véanse, por ejemplo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, art. 14 2), y el documento UNEP/PP/INC.1/8.

⁴⁸ Véase el Convenio de Minamata, art. 27 2).

inclusión de un producto químico en los anexos A, B o C y que esta propuesta podrá dar lugar a una revisión posterior por el Comité de Examen de los Contaminantes Orgánicos Persistentes que podrá traducirse en una recomendación de ese órgano subsidiario a la Conferencia de las Partes de que se incluya el producto químico en los anexos A, B o C.

5. Entrada en vigor

Pregunta preliminar: *¿Cuáles requisitos se establecerán para la entrada en vigor del instrumento?*

45. *Contexto* Muchos acuerdos ambientales multilaterales, entre ellos los Convenios de Estocolmo, Minamata, Rotterdam y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, han incluido disposiciones que establecen que el acuerdo entraría en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que haya sido depositado el quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. En otros, como los Convenios de Viena y Basilea y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, entrarían en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que se hayan depositado los instrumentos undécimo, vigésimo y trigésimo, respectivamente. Los tratados pueden establecer que se satisfagan otras condiciones que rijan la entrada en vigor, además de que se deposite un número determinado de instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Por ejemplo, en el párrafo 1 del artículo 21 del Acuerdo de París figuraba una disposición que establecía que el acuerdo entraría en vigor al trigésimo día contado después de la fecha en que no menos de 55 partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que representasen globalmente por lo menos un 55 % del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, hubiesen depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Del mismo modo, en el Protocolo de Montreal figuraba una disposición que establecía que entraría en vigor el 1 de enero de 1989, siempre que se hubiesen depositado al menos 11 instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación del Protocolo o de adhesión a éste por Estados u organizaciones de integración económica regional cuyo consumo de sustancias controladas representase al menos dos tercios del consumo mundial estimado de 1986 y se hubiesen cumplido las disposiciones del apartado 1 del artículo 17 de la Convención de Viena.

6. Retirada

Pregunta preliminar: *¿Cuáles serán las condiciones que regirán para retirarse del instrumento?*

46. *Contexto.* Las partes en el instrumento podrán decidir posteriormente la retirada atendiendo a distintas circunstancias, si el instrumento no lo prohíbe. Las disposiciones relativas a la retirada o la denuncia suelen indicar las condiciones que rigen la retirada, así como los plazos específicos para que ésta tenga efecto.

Apéndice

Acuerdos multilaterales citados en el anexo

Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973, (en su forma enmendada)

Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985)

Protocolo al Convenio de 1979 sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia, relativo a la Lucha contra las Emisiones de Óxidos de Nitrógeno o sus Flujos Transfronterizos (1988)

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

Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (1989)

Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992)

Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África (1994)

Acuerdo 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 (1995)

Protocolo del Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias (1996)

Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (1997)

Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional (1998)

Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001)

Convenio de Minamata sobre el Mercurio (2013)

Acuerdo de París (2015)