

DIRECTRICES SOBRE CUMPLIMIENTO Y OBSERVANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS AMBIENTALES MULTILATERALES

1. En su decisión 21/27, de 9 de febrero de 2001, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), recordando la Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Declaración Ministerial de Malmö, pidió al Director Ejecutivo "que continúe la preparación de directrices sobre cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales y creación de capacidad y aplicación racional eficaz de los acuerdos ambientales, en apoyo de la elaboración en curso de regímenes de cumplimiento en el marco de los acuerdos internacionales y en consulta con los gobiernos y organizaciones internacionales pertinentes".
2. De conformidad con esa decisión, se preparó un proyecto de directrices que se presentó al Consejo de Administración del PNUMA en su período extraordinario de sesiones para su examen y aprobación. Las directrices quedaron aprobadas en la decisión SS.VII/4.
3. Las directrices son de carácter consultivo. En ellas se ofrecen enfoques para mejorar el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales y fortalecer la observancia del cumplimiento de la legislación en virtud de la cual se aplican esos acuerdos. Se reconoce que las partes en los acuerdos están en mejor situación para elegir y determinar cuáles son los enfoques útiles en el contexto de las obligaciones concretas contenidas en los acuerdos. Aunque las directrices pueden servir de base e influir en la forma en que las partes cumplen sus obligaciones dimanantes de los acuerdos, son de carácter no vinculante y en modo alguno alteran esas obligaciones.
4. Las directrices se presentan en dos capítulos: el primero de ellos se ocupa de la mejora del cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales y el segundo se ocupa de la observancia del cumplimiento de las normas ambientales a nivel nacional y de la cooperación internacional en la lucha contra la violación de las leyes en virtud de las cuales se aplican los acuerdos ambientales multilaterales.

I. DIRECTRICES PARA MEJORAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS AMBIENTALES MULTILATERALES

Introducción

5. Se ha determinado que el fortalecimiento del cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales constituye una cuestión fundamental. En estas directrices se proporcionan criterios para mejorar el cumplimiento, y se reconoce que cada acuerdo se ha negociado de manera singular y goza de su propia jurisdicción independiente. En las directrices se reconoce que en los mecanismos y procedimientos de cumplimiento se deben tener en cuenta las características particulares del acuerdo de que se trate.

A. Propósito

6. El propósito de las presentes directrices es prestar asistencia a los gobiernos y las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales, las organizaciones internacionales, regionales y subregionales competentes, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y todos los demás interesados directos pertinentes en la tarea de mejorar y apoyar el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales.

B. Alcance

7. Las presentes directrices revisten interés para acuerdos ambientales multilaterales que abarcan una amplia gama de problemas ambientales, con inclusión de la protección del medio ambiente mundial, el manejo de sustancias y productos químicos peligrosos, la prevención y la lucha contra la contaminación, la ordenación y conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica, la fauna y flora silvestres y la salud, en particular la salud humana.

8. Mediante las directrices se pretende facilitar el examen de cuestiones relacionadas con el cumplimiento en las etapas de diseño y negociación, así como en las etapas posteriores a la entrada en vigor

de los acuerdos ambientales multilaterales y en las conferencias y reuniones de las partes. En las directrices se proponen enfoques eficaces del cumplimiento, se esbozan estrategias y medidas para fortalecer la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales mediante leyes y reglamentaciones, políticas y otras medidas pertinentes y dirigir la cooperación a nivel subregional, regional e internacional a ese respecto.

C. Definiciones

9. A los fines del presente capítulo sobre las presentes directrices:

a) “Cumplimiento” significa el cumplimiento por las partes contratantes de sus obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo ambiental multilateral y cualesquiera enmiendas del acuerdo ambiental multilateral¹;

b) “Aplicación” se refiere, entre otras cosas, a todas las leyes, reglamentaciones, políticas y otras medidas e iniciativas pertinentes que las partes contratantes adopten y/o tomen para cumplir sus obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo ambiental multilateral y sus enmiendas, si las hubiere.

D. Consideraciones relativas al cumplimiento

1. Labor preparatoria de las negociaciones

10. Para facilitar, el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales, las medidas que figuran a continuación podrían contribuir a la labor preparatoria de las negociaciones:

a) Intercambio periódico de información entre los Estados, incluso mediante el establecimiento de un foro sobre cuestiones ambientales objeto de negociación y la capacidad de los Estados para abordarlas;

b) Consultas entre los períodos de sesiones de negociación sobre problemas que puedan afectar al cumplimiento por parte de los Estados;

c) Cursos prácticos sobre el cumplimiento que abarquen las disposiciones relativas al cumplimiento de otros acuerdos y la experiencia adquirida al respecto, organizados por los Estados participantes en las negociaciones o por las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales, en los que participen gobiernos, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y organizaciones internacionales regionales y subregionales pertinentes;

d) Coordinación a nivel nacional entre ministerios, organismos e interesados directos pertinentes, cuando proceda, para la formulación de posiciones nacionales;

e) Al examinar la posibilidad de un nuevo instrumento jurídicamente vinculante considerar la necesidad de evitar la superposición y fomentar la sinergia respecto de acuerdos ambientales multilaterales vigentes.

2. Participación eficaz en las negociaciones

11. Para facilitar la participación amplia y efectiva de los Estados en las negociaciones, podría estudiarse la posibilidad de adoptar las siguientes medidas:

a) Evaluar si el problema que sea necesario abordar es de ámbito mundial, regional o subregional, teniendo presente que, cuando proceda, los Estados podrían colaborar en las actividades regionales y subregionales para fomentar la aplicación de acuerdos ambientales multilaterales;

¹ Reconociéndose que el término cumplimiento tiene una pertinencia singular en el marco de las esferas respectivas que abarcan ambos capítulos y es un término bien conocido y comprendido por los que participan en ambas esferas, aunque, con una interpretación diferente, se decidió utilizar dos definiciones diferentes para este término en las presentes directrices, una para cada capítulo.

- b) Determinar los países para los que pueda revestir interés especial el abordar un problema ambiental;
- c) Establecer fondos fiduciarios especiales y otros mecanismos adecuados destinados a facilitar la participación en las negociaciones de los delegados de los países que requieran asistencia financiera;
- d) Alentar la participación en un acuerdo ambiental multilateral, en los casos en que los países lo estimen conveniente, mediante criterios tales como el principio prioritario de las obligaciones comunes pero diferenciadas, los acuerdos marco (en los que el contenido del acuerdo inicial se detallará en mayor medida mediante compromisos específicos en protocolos) y/o limitar el ámbito de un acuerdo ambiental multilateral propuesto a esferas determinadas en que sea probable alcanzar un acuerdo;
- e) Procurar que el proceso sea transparente, participativo y de composición abierta.

3. Evaluación de las capacidades nacionales durante las negociaciones

12. Con el fin de apoyar sus esfuerzos por negociar un acuerdo ambiental multilateral y determinar si pueden cumplir sus disposiciones, los Estados participantes podrían evaluar sus capacidades nacionales para aplicar el acuerdo objeto de negociación.

4. Consideraciones relativas al cumplimiento en los acuerdos ambientales multilaterales

13. El órgano competente de un acuerdo ambiental multilateral podría revisar periódicamente las obligaciones en el marco de un acuerdo ambiental multilateral y examinar dificultades específicas relativas al cumplimiento y considerar medidas destinadas a mejorarlo.

14. Los Estados están en mejor situación para elegir los criterios que sean útiles y apropiados para fomentar el cumplimiento de los acuerdos ambientales multinacionales. Podrían tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

- a) Claridad: Las obligaciones de las partes en los acuerdos ambientales multilaterales deberían exponerse claramente. Ello sería de ayuda cuando se trate de evaluar y verificar el cumplimiento;
- b) Necesidad de planes nacionales de aplicación en un acuerdo ambiental multilateral que podrían incluir, entre otras disposiciones, la vigilancia de los efectos ambientales, con miras a determinar si gracias a un acuerdo ambiental multilateral se logra una mejora del medio ambiente;
- c) Presentación de informes, vigilancia y verificación: Los acuerdos ambientales multilaterales pueden incluir disposiciones relativas a la presentación de informes, la vigilancia y la verificación de la información obtenida sobre el cumplimiento. Esas disposiciones pueden ayudar a fomentar el cumplimiento mediante el aumento de la sensibilización pública. Debe tenerse presente que es necesario asegurar que la reunión de datos y la presentación de informes no representen una carga excesivamente onerosa y estén coordinados con los de otros acuerdos ambientales multilaterales;
 - i) Presentación de informes: Puede exigirse a las partes que presenten informes periódicos y oportunos sobre el cumplimiento, en un formato común adecuado. Podrían diseñarse formatos sencillos y breves para velar por la coherencia, eficacia y conveniencia a fin de que sea posible presentar informes sobre obligaciones concretas. Las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales pueden consolidar las respuestas recibidas y la presentación de esos informes podría facilitar la evaluación del cumplimiento. También puede estudiarse la presentación de informes en caso de incumplimiento, y las partes pueden establecer un sistema para la revisión oportuna de esos informes;
 - ii) Vigilancia: La vigilancia entraña la reunión de datos y, conforme a las disposiciones de un acuerdo ambiental multilateral, puede utilizarse para evaluar el

cumplimiento de un acuerdo, determinar los problemas relacionados con el cumplimiento y proponer soluciones. Al negociar las disposiciones de los acuerdos ambientales multilaterales relativas a la vigilancia, los Estados podrían examinar las disposiciones relativas a la vigilancia que figuren en otros acuerdos ambientales multilaterales;

- iii) Verificación: Puede entrañar la verificación de datos e información técnica con el fin de ayudar a comprobar si una parte cumple el acuerdo y, en caso de incumplimiento, el grado, el tipo y la frecuencia de éste. La principal fuente de verificación podría ser los informes nacionales. Según las modalidades que determinasen las conferencias de las partes de los acuerdos ambientales multilaterales, la verificación técnica podría entrañar el recurso a fuentes independientes para corroborar los datos y la información nacionales.

d) Mecanismos relativos al incumplimiento: Los Estados pueden considerar la inclusión de disposiciones en caso de incumplimiento en un acuerdo ambiental multilateral para ayudar a las partes que se enfrenten a problemas relacionados con el incumplimiento y abordar situaciones de incumplimiento concretas, teniendo en cuenta las obligaciones específicas del acuerdo. Podrían tenerse presentes las siguientes consideraciones:

- i) Las Partes pueden considerar el establecimiento de un órgano, por ejemplo un comité de aplicación, que se encargue de las cuestiones relativas al cumplimiento. Tal órgano podría estar integrado por representantes de las partes o expertos designados por éstas, que cuenten con conocimientos especializados en la materia;
- ii) Los mecanismos relativos al incumplimiento podrían ser un medio para determinar posibles situaciones de incumplimiento en una etapa temprana y sus causas, y para formular respuestas apropiadas, según proceda, destinadas a abordar y/o corregir sin demora la situación de incumplimiento. Esas respuestas pueden ajustarse a los diferentes requisitos de los casos de incumplimiento, y pueden incluir tanto medidas facilitadoras como medidas más firmes según proceda, acordes con el derecho internacional aplicable;
- iii) Para fomentar, facilitar y asegurar el cumplimiento, los mecanismos relativos al incumplimiento pueden ser de carácter no conflictivo e incluir salvaguardias de procedimiento para los involucrados en el caso. Además, los mecanismos relativos al incumplimiento pueden facilitar un medio para aclarar la interpretación, fomentar la aplicación de las disposiciones del acuerdo y, por tanto, ser una buena medida para la evitar controversias;
- iv) La determinación definitiva del incumplimiento de un acuerdo por una de las Partes puede hacerse por conducto de la Conferencia de las Partes en el acuerdo ambiental multilateral pertinente u otro órgano en el marco de ese acuerdo, si así lo estipula la Conferencia de las Partes, en armonía con el acuerdo ambiental multilateral respectivo.

5. Examen de la eficacia

15. La Conferencia de las Partes en un acuerdo ambiental multilateral podría examinar periódicamente la eficacia general de un acuerdo ambiental multilateral de lograr sus objetivos y considerar en que modo puede mejorarse la eficacia de dicho acuerdo.

6. Mecanismos sobre el cumplimiento después de la entrada en vigor de un acuerdo ambiental multilateral

16. Podrían incorporarse procedimientos o mecanismos relativos al cumplimiento después de la entrada en vigor de un acuerdo ambiental multilateral, a condición de que los mismos hayan sido autorizados por un

acuerdo ambiental multilateral, una enmienda ulterior o una decisión de la Conferencia de las Partes, según proceda, y de conformidad con el derecho internacional aplicable.

7. Disposiciones sobre el arreglo de controversias

17. En principio, las disposiciones sobre el arreglo de controversias complementan las disposiciones encaminadas al cumplimiento de un acuerdo. La forma adecuada de arreglo de controversias puede depender de las disposiciones contenidas en un acuerdo ambiental multilateral y de la naturaleza de la controversia. Podría considerarse una gama de procedimientos, incluidos los buenos oficios, la mediación, la conciliación, las comisiones de determinación de hechos, los grupos de resolución de controversias, el arbitraje y otros arreglos de carácter jurídico a los que puedan llegar las partes involucradas en la controversia.

E. Aplicación nacional

1. Medidas nacionales

18. Evaluación del cumplimiento: Antes de ratificar un acuerdo ambiental multinacional, un Estado debería evaluar su preparación para cumplir las obligaciones dimanantes de ese acuerdo. Si se determina que existen esferas de posible incumplimiento, ese Estado debería adoptar las medidas necesarias para hacerles frente antes de convertirse en parte en ese acuerdo.

19. Plan de cumplimiento: Si un Estado, después de hacerse parte en un acuerdo ambiental multilateral específico, encuentra problemas relacionados con el cumplimiento, podría examinar la posibilidad de elaborar un plan de cumplimiento coherente con las obligaciones de ese acuerdo e informar en consecuencia a la secretaría correspondiente. En el plan se puede abordar el cumplimiento de distintos tipos de obligaciones derivadas del acuerdo y medidas para lograr el cumplimiento. En el plan pueden incluirse parámetros de referencia, en la medida en que ello sea coherente con el acuerdo que facilitaría la vigilancia del cumplimiento.

20. Legislación y marco reglamentario: Los Estados, de conformidad con los marcos jurídicos nacionales, deberían promulgar legislación y reglamentaciones para posibilitar la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales, en caso de que esas medidas fueran necesarias para lograr el cumplimiento. La legislación y las reglamentaciones deberían examinarse periódicamente en el contexto de las obligaciones internacionales pertinentes y las coyunturas nacionales.

21. Planes nacionales de aplicación: La elaboración de planes nacionales de aplicación respecto de los acuerdos ambientales multilaterales, a los que se hace referencia en el inciso b) del párrafo 14 pueden ayudar a integrar las obligaciones de un acuerdo ambiental multilateral en la planificación, las políticas y los programas y actividades conexas a nivel nacional. Unos sistemas fiables de recopilación de datos pueden servir de ayuda en la vigilancia del cumplimiento.

22. Observancia: Los Estados pueden preparar y establecer programas de observancia y adoptar medidas para aplicar los compromisos en los acuerdos ambientales multilaterales (en el capítulo 2 figuran directrices para la observancia a nivel nacional y la cooperación internacional en la lucha contra las violaciones de las leyes en virtud de las cuales se aplican los acuerdos ambientales multilaterales).

23. Instrumentos económicos: De acuerdo con sus obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales pertinentes, las partes pueden estudiar la posibilidad de utilizar instrumentos económicos para facilitar la aplicación eficaz de los acuerdos ambientales multilaterales.

24. Coordinadores nacionales : Las Partes pueden designar a autoridades nacionales como coordinadores para cuestiones relacionadas con acuerdos ambientales multilaterales específicos e informar en consecuencia a la secretaría de que se trate.

25. Coordinación nacional: Al preparar y poner en práctica planes y programas nacionales para la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales puede establecerse una coordinación entre departamentos y organismos a distintos niveles del gobierno, según proceda.

26. Eficacia de las instituciones nacionales: Pueden establecerse o fortalecerse las instituciones encargadas de la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales con el fin de aumentar su capacidad para mejorar el cumplimiento. Ello puede hacerse mediante el fortalecimiento de legislación y normas facilitadoras, redes de información y comunicación, capacidad técnica e instalaciones científicas.
27. Interesados directos principales: Se podría consultar a los interesados directos principales, entre ellos el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, etc. al elaborar planes de aplicación nacionales, en la definición de prioridades ambientales, la difusión de información y conocimientos especializados y la vigilancia. La cooperación de los interesados directos principales puede ser necesaria para fomentar la capacidad de cumplimiento por medio de la información, la capacitación y la asistencia técnica.
28. Comunidades locales: Las partes, según proceda, pueden fomentar el diálogo con las comunidades locales acerca de la aplicación de las obligaciones ambientales con el fin de fomentar el cumplimiento, de conformidad con los objetivos de un acuerdo. Ello puede ayudar a desarrollar la capacidad local y evaluar el impacto de las medidas contenidas en los acuerdos ambientales multilaterales, incluidos los efectos ambientales sobre las comunidades locales.
29. Mujeres y jóvenes: En los planes y programas nacionales encaminados a aplicar los acuerdos ambientales multilaterales puede reconocerse la función clave que desempeñan las mujeres y los jóvenes y sus organizaciones en el desarrollo sostenible.
30. Medios de comunicación: Los medios de comunicación nacionales, incluidos los diarios, las revistas, la radio, la televisión y la Internet, así como los canales de comunicación tradicionales, podrían difundir información sobre los acuerdos ambientales multilaterales, las obligaciones que contienen y las medidas que podrían adoptar las organizaciones, asociaciones y personas. Podría transmitirse información sobre las medidas que puedan haber adoptado otras partes, especialmente dentro de sus regiones respectivas, para aplicar los acuerdos ambientales multilaterales.
31. Concienciación del público: Para fomentar el cumplimiento, las partes podrían apoyar esfuerzos por informar al público acerca de los derechos y obligaciones dimanantes de cada acuerdo y crear conciencia de las medidas necesarias para su aplicación, indicando el papel que pueda desempeñar el público en la aplicación de un acuerdo ambiental multilateral.
32. Acceso a los procedimientos administrativos y judiciales: El derecho a acceder a los procedimientos administrativos y judiciales, con arreglo a los respectivos marcos legislativos nacionales, podría servir de apoyo a la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

2. Creación de capacidad y transferencia de tecnología

33. Podría ser necesario crear capacidad y fortalecerla en los países en desarrollo que son partes en acuerdos ambientales multilaterales, en especial los países menos adelantados, así como los países con economías en transición para ayudar a esos países a cumplir las obligaciones contraídas en virtud de los acuerdos ambientales multilaterales. A ese respecto:
- a) Podría prestarse asistencia técnica y financiera para la creación y fortalecimiento de capacidad organizativa e institucional, para ordenar el medio ambiente con miras a avanzar en la aplicación de un acuerdo ambiental multilateral;
 - b) La creación de capacidad y la transferencia de tecnología deben ser coherentes con las necesidades, estrategias y prioridades del país de que se trate y pueden aprovechar la experiencia adquirida en actividades similares que hayan realizado ya instituciones nacionales o con el apoyo de organizaciones bilaterales o multilaterales;
 - c) Puede fomentarse la participación de una amplia gama de interesados, teniendo en cuenta la necesidad de fortalecer las instituciones y la capacidad de adopción de decisiones, y de perfeccionar los

conocimientos técnicos de las partes para mejorar el cumplimiento y satisfacer sus requisitos de materiales y formación;

d) Podrían mobilizarse diversas fuentes de financiación para financiar actividades de creación de capacidad encaminadas a mejorar el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales, incluidos fondos que puedan obtenerse del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, de conformidad con el mandato de dicho Fondo, y de los bancos multilaterales de desarrollo, fondos especiales afectados a acuerdos ambientales multilaterales o financiación bilateral, intergubernamental o privada;

e) Cuando proceda, podrían realizarse actividades de fortalecimiento de la capacidad y transferencia de tecnología a nivel regional y subregional;

f) Las partes en acuerdos ambientales multilaterales podrían estudiar la posibilidad de pedir a sus secretarías respectivas que coordinen sus iniciativas de creación de capacidad y transferencia de tecnología o realicen actividades conjuntas cuando existan cuestiones intersectoriales con el fin de conseguir una mayor rentabilidad y evitar la duplicación de esfuerzos.

F. Cooperación internacional

34. Existe una necesidad reconocida de que todos los países se comprometan con el proceso mundial de protección y mejora del medio ambiente. A ello pueden contribuir las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales pertinentes, así como las iniciativas bilaterales y multilaterales para facilitar el cumplimiento. A ese respecto, pueden adoptarse medidas para:

a) Generar información para evaluar la situación de cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales y determinar, mediante consultas, modos y medios de promover y mejorar el cumplimiento;

b) Crear capacidad y fortalecerla en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados, y los países con economías en transición, y transferir tecnología a esos países;

c) Compartir las experiencias en materia de ordenación ambiental en los ámbitos nacional regional y subregional;

d) Evaluar, por la Conferencia de las Partes, en el contexto de su examen general de la eficacia de su acuerdo ambiental multilateral respectivo, la eficacia de los mecanismos constituidos en el marco de ese acuerdo ambiental multilateral para la transferencia de tecnología y recursos financieros;

e) Ayudar a formular materiales orientativos que pueden incluir legislación modelo para la aplicación de acuerdos ambientales multilaterales para mejorar el cumplimiento;

f) Elaborar planes de acción o estrategias ambientales a nivel regional o subregional para ayudar en la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales;

g) Fomentar la creación de conciencia entre los Estados que no sean partes acerca de los derechos, ventajas y obligaciones que entraña hacerse parte en un acuerdo ambiental multilateral, e invitar a los Estados que no sean partes a participar en calidad de observadores en las reuniones de los órganos decisorios de los acuerdos ambientales multilaterales para que amplíen su conocimiento y su comprensión de las características positivas de los acuerdos;

h) Aumentar la cooperación entre las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales, si así lo solicitan las partes en los respectivos acuerdos ambientales multilaterales.

II. DIRECTRICES PARA LA OBSERVANCIA A NIVEL NACIONAL DE LAS LEYES EN VIRTUD DE LAS CUALES SE APLICAN LOS ACUERDOS AMBIENTALES MULTILATERALES Y PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA VIOLACIÓN DE ESAS LEYES

Introducción

35. En las presentes directrices se reconoce la necesidad de hacer observar a nivel nacional leyes sobre el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales. La observancia del cumplimiento es esencial para conseguir los beneficios que se derivan de esas leyes, proteger el medio ambiente, la salud y la seguridad públicas, disuadir de las violaciones y conseguir mejores resultados. En las presentes directrices también se reconoce la necesidad de la cooperación y coordinación internacionales para facilitar y apoyar la observancia del cumplimiento que se deriva de la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales y contribuir a crear condiciones de igualdad a nivel internacional.

A. Finalidad

36. En las presentes directrices se esbozan medidas y actividades que los Estados pueden considerar para fortalecer la observancia del cumplimiento a nivel nacional y la cooperación internacional en la lucha contra la violación de las leyes relativas al cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales. Las directrices pueden servir de ayuda a los gobiernos, los organismos encargados de la observancia del cumplimiento, a las autoridades pertinentes, las secretarías de acuerdos ambientales multilaterales, según proceda y a otras organizaciones regionales e internacionales pertinentes para elaborar instrumentos y técnicas apropiados a ese respecto.

B. Alcance

37. En las directrices se aborda la observancia del cumplimiento de las leyes nacionales en virtud de las cuales se aplican los acuerdos ambientales multilaterales en un amplio contexto en el que los Estados, de forma coherente con sus obligaciones dimanantes de esos acuerdos, promulgan leyes y establecen instituciones en apoyo de una observancia eficaz del cumplimiento y realizan actividades para impedir, las violaciones y delitos de carácter ambiental, y en su caso responder a ellos. Los planteamientos incluyen el fomento de leyes y reglamentaciones adecuados y eficaces para dar una respuesta apropiada a las violaciones y delitos de carácter ambiental. En las directrices se otorga la debida importancia al desarrollo de la capacidad institucional mediante la cooperación y la coordinación entre las organizaciones internacionales para aumentar la eficacia de la observancia del cumplimiento.

C. Definiciones

38. A los efectos del presente capítulo de las directrices:

a) Por “cumplimiento” se entiende la situación de conformidad con las obligaciones impuestas a la comunidad reglamentada por un Estado, las autoridades y los organismos competentes, directamente o mediante condiciones y requisitos estipulados en los permisos, las licencias y las autorizaciones, respecto de la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales;²

b) Por “violación de las leyes ambientales” se entiende la contravención de las leyes y reglamentaciones ambientales nacionales en virtud de los cuales se aplican los acuerdos ambientales multilaterales;

² Reconociéndose que el término cumplimiento tiene una pertinencia singular en el marco de las esferas respectivas que abarcan ambos capítulos y es un término bien conocido y comprendido por los que participan en ambas esferas, aunque, con una interpretación diferente, se decidió utilizar dos definiciones diferentes para este término en las presentes directrices, una para cada capítulo.

c) Por “delito ambiental” se entiende las violaciones o infracciones de las leyes y reglamentaciones ambientales nacionales respecto de los cuales un Estado haya determinado que están sujetas a sanciones penales con arreglo a sus leyes y reglamentaciones nacionales;

d) Por “observancia” se entiende la gama de procedimientos y medidas utilizados por los Estados, las autoridades y los organismos competentes para asegurar que las organizaciones y las personas, que potencialmente no cumplan las leyes y las reglamentaciones ambientales en virtud de los cuales se aplican los acuerdos ambientales multilaterales, se encuentren en situación de cumplimiento o vuelvan a esa situación y/o sean sancionados mediante procedimientos civiles, administrativas o penales.

D. Observancia a nivel nacional

39. Cada Estado está en libertad de diseñar las medidas de aplicación y observancia más apropiadas para su propio sistema jurídico y circunstancias sociales y económicas conexas. En ese contexto, la observancia de las leyes ambientales y otras leyes conexas a nivel nacional a los fines de las presentes directrices puede facilitarse mediante las siguientes consideraciones:

1. Leyes y reglamentaciones nacionales

40. Las leyes y reglamentaciones deben:

a) Estar claramente establecidas, con objetivos bien definidos, y en ellas se debe notificar a la comunidad correspondiente de los requisitos y sanciones pertinentes, y se debe posibilitar la aplicación eficaz de los acuerdos ambientales multilaterales;

b) Ser de naturaleza tal que su aplicación, vigilancia y observancia eficaces sean técnica y económicamente viables y faciliten estándares que puedan cuantificarse de forma objetiva para conseguir que su observancia sea coherente, transparente y justa;

c) Ser integrales, con sanciones apropiadas y proporcionadas respecto de las violaciones de las leyes ambientales. Deberían fomentar el cumplimiento haciendo que el incumplimiento resulte más costoso que el cumplimiento. En el caso del delito ambiental, puede lograrse un efecto disuasorio por medio de sanciones tales como penas de prisión, multas y confiscación de equipos, materiales, exclusión del ejercicio de la profesión o el comercio, y la confiscación de los ingresos procedentes del delito ambiental. Deberán imponerse costos de rehabilitación, por ejemplo, para corregir los daños al medio ambiente, la pérdida del uso de recursos naturales y el daño provocado por la contaminación y recuperar los costos de la rehabilitación, restauración o mitigación.

2. Marco institucional

41. Los Estados deben considerar un marco institucional que promueva:

a) La asignación de responsabilidades a organismos para:

i) La observancia de las leyes y las reglamentaciones;

ii) La vigilancia y la evaluación de la aplicación;

iii) La reunión y la presentación y el análisis de datos incluida la verificación cualitativas y cuantitativas, y el suministro de información sobre investigaciones;

iv) La concienciación y la difusión en particular entre la comunidad reglamentada y la educación del público en general;

v) La prestación de asistencia a las cortes, tribunales y otros organismos conexas, cuando proceda, apoyada por información y datos pertinentes;

- b) El control de la importación y exportación de sustancias y especies amenazadas, incluido el seguimiento de los envíos, la inspección y otras actividades relacionadas con la observancia del cumplimiento en los pasos fronterizos, puertos y otras zonas en las que se sepa o se sospeche que existe actividad ilícita;
- c) Una autoridad clara a los organismos encargados de la observancia que participen en las actividades relativas a la observancia:
 - i) Obtener información sobre la aplicación;
 - ii) Tener acceso a las instalaciones pertinentes, incluidos los puertos y los pasos fronterizos;
 - iii) Vigilar y verificar el cumplimiento de las leyes y las reglamentaciones nacionales;
 - iv) Ordenar la adopción de medidas para prevenir y remediar violaciones de las leyes ambientales;
 - v) Coordinar con otros organismos;
 - vi) Imponer sanciones a las violaciones y el incumplimiento de las leyes ambientales;
- d) Políticas y procedimientos que velen por una observancia justa y coherente y la imposición de sanciones, basados en criterios establecidos y directrices para las sentencias, que, por ejemplo, reflejen la gravedad del daño, la historia del incumplimiento o de la contravención de las leyes ambientales, con costos de rehabilitación y los ingresos ilícitos;
- e) Criterios para el establecimiento de prioridades en la observancia que podrían basarse en el daño o el riesgo de provocar daño al medio ambiente, el tipo o la gravedad de la violación de las leyes ambientales o la zona geográfica;
- f) Establecimiento o fortalecimiento de dependencias nacionales sobre delitos ambientales para complementar los programas civiles y administrativos de observancia;
- g) Utilización de incentivos económicos, incluidas las tasas por el uso, las tasas por contaminación y otras medidas que fomenten un cumplimiento que sea eficaz desde el punto de vista económico;
- h) Sistemas de certificación;
- i) Acceso del público, y la sociedad civil a procedimientos administrativos y judiciales para recurrar actos y omisiones de las autoridades públicas y de las personas sociales que contravengan las leyes y las reglamentaciones ambientales nacionales, incluido el apoyo al acceso del público a la justicia teniendo debidamente en cuenta las diferencias entre los sistemas jurídicos y las circunstancias;
- j) Acceso del público a la información ambiental de que dispongan los gobiernos de conformidad con el derecho nacional e internacional aplicable relativo a la transparencia y el manejo apropiado de la información confidencial o protegida y su acceso a ella;
- k) Responsabilidades y procesos respecto de la participación de la comunidad y las organizaciones no gubernamentales pertinentes en procesos que contribuyan a la protección del medio ambiente;
- l) Presentación de informes a los órganos públicos y legislativos sobre las medidas ambientales adoptadas y los resultados conseguidos;

- m) Utilización de los medios de comunicación para divulgar las violaciones de las leyes ambientales y las medidas de observancia del cumplimiento, al tiempo que se destacan los casos de logros ambientales positivos;
- n) Examen periódico de la idoneidad de las leyes, las reglamentaciones y las políticas existentes en lo que se refiere al logro de sus objetivos ambientales;
- o) Establecimiento de cortes que puedan imponer sanciones conmensuradas a las infracciones de las leyes y las reglamentaciones ambientales, así como otras consecuencias.

3. Coordinación a nivel nacional

42. La coordinación entre las autoridades y organismos competentes puede contribuir a la observancia a nivel nacional, con inclusión de:

- a) La coordinación entre los diversos organismos encargados de la observancia, las autoridades ambientales, los funcionarios de hacienda, aduanas y otros funcionarios pertinentes a distintos niveles del gobierno, así como los vínculos sobre el terreno entre equipos de tareas interinstitucionales y centros de enlace, que podrían incluir acuerdos oficiales tales como memorandos de entendimiento y reglamentaciones para las comunicaciones, así como formulación de directrices;
- b) La coordinación por los gobiernos de las organizaciones no gubernamentales y el sector privado;
- c) La coordinación entre las autoridades responsables de la promoción de sistemas de licencias destinados a regular y controlar la importación y exportación de sustancias ilícitas y materiales peligrosos, incluidos los productos químicos y los desechos regulados.

4. Capacitación para fomentar la capacidad en materia de observancia

43. Las actividades de capacitación para fomentar la capacidad en materia de observancia pueden incluir:

- a) Programas para fomentar la concienciación en los organismos encargados de la observancia acerca de su función y de la importancia que reviste en la observancia de las leyes y las reglamentaciones ambientales;
- b) Capacitación de fiscales, jueces, personal encargado de la observancia en la esfera del medio ambiente, funcionarios de aduanas y otros funcionarios encargados de asuntos civiles, penales y administrativos, incluida la instrucción en varias formas de pruebas, la exposición y enjuiciamiento de los casos, y orientaciones acerca de la imposición de las sanciones adecuadas;
- c) Capacitación de jueces, magistrados y auxiliares jurídicos acerca de cuestiones relativas a la naturaleza y la observancia de las leyes y reglamentaciones ambientales, así como de los daños que las violaciones de la ley suponen para el medio ambiente;
- d) Capacitación que sirva de ayuda para crear efectos sinérgicos entre los encargados de elaborar las reglamentaciones, investigadores, fiscales y jueces, de forma que todos los componentes del proceso puedan entender las funciones de los demás;
- e) Capacitación de personal encargado de la observancia de las leyes ambientales, incluida la capacitación práctica y avanzada en técnicas de inspección, como serían la vigilancia, el estudio de las circunstancias de la infracción y el análisis forense;;
- f) Aumento de la capacidad para coordinar las actividades de organismos a nivel nacional e internacional, el intercambio de datos y el fortalecimiento de la capacidad en el uso de la informática para promover la observancia;

- g) Desarrollo de capacidad para diseñar y utilizar eficazmente instrumentos económicos para mejorar el cumplimiento;
- h) Elaboración de medios innovadores para recabar, asegurar aumentar y mantener los recursos humanos y financieros destinados a fortalecer la vigilancia del cumplimiento;
- i) Aplicación de técnicas de información analíticas para clasificar y analizar datos y dar información que ayude a destinar los recursos aplicables a los delincuentes ambientales.

5. Concienciación y educación del público en materia ambiental

44. La concienciación y educación del público en materia ambiental pueden mejorarse con las siguientes medidas:

- a) Concienciación y educación ambiental, en particular entre los grupos destinatarios, acerca de las leyes y las reglamentaciones pertinentes, así como los derechos, deberes y responsabilidades del público, y las consecuencias sociales, ambientales y económicas del incumplimiento;
- b) Fomento de la actuación responsable de la comunidad a través de los medios de comunicación recabando la participación en esas campañas de agentes públicos clave, encargados de la adopción de decisiones y creadores de opinión;
- c) Organización de campañas de concienciación en cooperación con las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y las asociaciones industriales y comerciales;
- d) Inclusión de programas de concienciación en las escuelas y otros establecimientos docentes como parte de la educación de los jóvenes.
- e) Organización de campañas para promover la conciencia ambiental y programas de educación ambiental para las mujeres y los jóvenes;
- f) Organización de campañas para que el público participe en la vigilancia del cumplimiento.

E. Cooperación y coordinación internacionales

45. Con arreglo a las disposiciones pertinentes de los acuerdos ambientales multilaterales, la observancia a nivel nacional de las leyes en virtud de las cuales se aplican los acuerdos ambientales multilaterales podría beneficiarse del apoyo de la cooperación y la coordinación internacionales que puede facilitar, entre otros, el PNUMA. Podrían tenerse presentes las siguientes consideraciones.

1. Coherencia de las leyes y las reglamentaciones

46. Los Estados pueden estudiar la posibilidad de formular definiciones y medidas coherentes, tales como sanciones y órdenes judiciales, con miras a promover un criterio común respecto de violaciones y delitos ambientales, así como a mejorar la cooperación y la coordinación internacionales en relación con delitos ambientales de carácter transfronterizo. Ello puede verse facilitado por:

- a) Leyes y reglamentaciones ambientales que contengan medidas disuasorias apropiadas, incluidas sanciones, la rehabilitación del medio ambiente y procedimientos para la confiscación de los equipos, bienes y contrabando, y para el destino final de los materiales confiscados;
- b) Adopción de leyes y reglamentaciones, aplicadas en forma coherente con las obligaciones internacionales del Estado que las promulgue, que hagan ilegal la importación, el tráfico o la adquisición de productos, desechos y cualesquier otros materiales en contravención de las leyes y reglamentaciones ambientales;

c) Autoridad apropiada para hacer que las violaciones de las leyes ambientales se castiguen con sanciones penales que tengan en cuenta la naturaleza de la violación.

2. Cooperación en la esfera de los procedimientos judiciales

47. La cooperación en la esfera de los procedimientos judiciales se puede facilitar mediante:

a) La cooperación respecto de las diligencias judiciales y la uniformidad en los procedimientos relacionados con las declaraciones, las pruebas y cuestiones análogas, con inclusión del intercambio de información, los procedimientos jurídica mutua y otros arreglos de cooperación concertados entre los países de que se trate;

b) La elaboración de mecanismos de comunicación adecuados, con el debido respeto de los diversos sistemas en vigor en diferentes Estados, para el intercambio oportuno de información pertinente para la detección de violaciones de las leyes ambientales, así como en relación con las diligencias judiciales.

3. Marco institucional

48. Los Estados pueden estudiar la posibilidad de fortalecer los programas y marcos institucionales para facilitar la cooperación y la coordinación internacionales de los modos siguientes:

a) Designación y establecimiento de canales de comunicación e intercambio de información entre el PNUMA, las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales, la Organización Mundial de Aduanas y otras organizaciones intergubernamentales, institutos de investigación y organizaciones no gubernamentales pertinentes así como organismos internacionales de ejecución de la ley tales como la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) especialmente mediante las actividades de la "Interpol Verde";

b) Fortalecimiento de las medidas destinadas a facilitar el intercambio de información, la asistencia jurídica mutua y la investigación conjunta con organizaciones internacionales pertinentes con el fin de armonizar leyes y prácticas;

c) Desarrollo de la infraestructura necesaria para controlar las fronteras y evitar el comercio ilícito en el marco de los acuerdos ambientales multilaterales, incluidos los sistemas de información y seguimiento, códigos aduaneros y arreglos conexos, entre ellos las medidas que pudieran conducir a la identificación y persecución de los cargamentos ilegales y el enjuiciamiento de los delincuentes;

d) Desarrollo de tecnología y conocimientos para el seguimiento de cargamentos sospechosos, acompañados de información sobre fuentes concretas de producción, la importación y exportación de productos químicos regulados, sistemas de concesión de licencias, aduanas y datos sobre la vigilancia de la observancia;

e) Fortalecimiento de los mecanismos destinados a facilitar el intercambio de información sobre la verificación de cargamentos ilícitos y procedimientos de coordinación para almacenar, procesar y devolver o destruir los cargamentos ilícitos confiscados, así como el desarrollo de canales confidenciales, con sujeción a la legislación nacional, para comunicar información relativa a cargamentos ilícitos;

f) Designación de puntos de contacto apropiados nacionales e internacionales que habrían de enviarse a la base de datos del PNUMA sobre observancia;

g) Facilitación de comunicaciones transfronterizas entre organismos, considerando que los Estados podrían asignar la responsabilidad sobre el mismo tema a diferentes organismos, como los servicios de aduana, policía o a los funcionarios encargados de la fauna y flora silvestres;

h) Establecimiento de programas regionales y subregionales que ofrezcan posibilidades para intercambiar información y fortalecer la capacitación para detectar y perseguir los delitos de carácter ambiental;

i) Asignación de recursos suficientes para apoyar la observancia y la aplicación eficaces de las políticas.

4. Creación y fortalecimiento de la capacidad

49. Los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los países con economías en transición, requieren la creación y el fortalecimiento de la capacidad para la observancia. Se reconoce que la observancia en la esfera del medio ambiente puede verse afectada por condiciones de pobreza y gobernanza que será necesario abordar mediante programas apropiados. Para la creación y el fortalecimiento de la capacidad para la observancia podrían tenerse en cuenta las medidas siguientes:

a) Asistencia técnica y financiera coordinada para formular leyes y reglamentaciones eficaces y desarrollar instituciones, programas y planes de acción para la observancia de las leyes nacionales en virtud de las cuales se aplican los acuerdos ambientales multilaterales;

b) Desarrollo de directrices concretas referentes a acuerdos determinados para que los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley lleven a cabo operaciones, investigaciones e inspecciones y procedimientos para presentar informes y procesar la información a nivel nacional e internacional;

c) Iniciación de programas para la coordinación de medidas con otros Estados;

d) Utilización de centros y cursos prácticos regionales para intercambiar información y experiencias y para disponer de oportunidades de capacitación a largo plazo eficaces en función de los costos;

e) Participación de funcionarios en reuniones y programas internacionales, así como en redes mundiales y regionales para facilitar el intercambio de información y el acceso a los materiales relacionados con la aplicación y la capacitación.
