



Distr. general
14 de marzo de 2016

Español
Original: inglés



**Asamblea de las Naciones Unidas
sobre el Medio Ambiente del
Programa de las Naciones Unidas
para el Medio Ambiente**

**Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente**
Segundo período de sesiones
Nairobi, 23 a 27 mayo de 2016
Tema 4 m) del programa provisional*

**Políticas ambientales internacionales y cuestiones de
gobernanza: derecho ambiental**

**Examen de mitad de período del cuarto Programa para el
Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental
(Programa de Montevideo IV)**

Informe del Director Ejecutivo

Resumen

En el párrafo 1 de la sección I de su decisión 25/11 del 20 de febrero de 2009, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) aprobó el cuarto Programa de Montevideo para el Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental (Programa de Montevideo IV) como estrategia general para la comunidad jurídica internacional y el PNUMA, dirigida a la formulación de actividades en la esfera del derecho ambiental para la década 2010–2019. En el presente informe, presentado de conformidad con la decisión arriba mencionada, se ofrece un análisis de la ejecución del Programa de Montevideo IV desde sus comienzos en 2010. Conforme a la decisión 27/9 del Consejo de Administración del 22 de febrero de 2013, aporta información sobre los avances logrados en la ejecución de la decisión. Transmite, asimismo, las recomendaciones de la reunión de Altos Funcionarios Gubernamentales expertos en derecho ambiental sobre el examen de mitad de período del programa de Montevideo IV que se celebró del 7 al 11 de septiembre de 2015.

* UNEP/EA.2.1

I. Introducción

1. Desde la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el derecho ambiental ha sido una de sus principales esferas de actividad. Desde 1982 hasta nuestros días, las actividades del PNUMA en materia de derecho ambiental se han organizado y coordinado por medio de algunos programas decenales, aprobados por el Consejo de Administración del PNUMA, que en general se conocen como el Programa de Montevideo para el Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental. El Programa de Montevideo ha sido decisivo para orientar las actividades de la comunidad internacional hacia la creación de un derecho ambiental capaz de transformar las políticas de base científica en reglas prácticas y normas de conducta. En el marco del Programa de Montevideo se han concebido algunos acuerdos ambientales multilaterales negociados bajo los auspicios del PNUMA.
2. El Consejo de Administración, en su decisión 25/11, aprobó el actual Programa -Programa de Montevideo IV- como estrategia general para la comunidad jurídica internacional y el PNUMA, dirigida a la formulación de actividades en la esfera del derecho ambiental para el decenio que comenzó en 2010. De conformidad con su función de catalizador del proceso, el PNUMA ejecuta el Programa de Montevideo IV en estrecha colaboración con los Estados, las conferencias de las Partes en los acuerdos multilaterales pertinentes sobre el medio ambiente y las secretarías de los acuerdos, otras organizaciones internacionales, interesados que no son Estados y los particulares.
3. Desde sus comienzos en 2010, el Programa de Montevideo IV ha sido parte integrante de los programas de trabajo del PNUMA y le ha suministrado la orientación estratégica necesaria para hacer frente a las necesidades cambiantes que experimentan los países y la comunidad internacional en materia de derecho ambiental y para llevar a cabo las acciones necesarias, de conformidad con cada programa bienal de trabajo, en colaboración con todo un abanico de socios en los niveles nacional, regional e internacional.

II. Análisis de la ejecución del Programa de Montevideo IV

4. El Programa de Montevideo IV abarca 27 esferas programáticas, agrupadas en cuatro partes. La primera guarda relación con la eficacia del derecho ambiental y se centra en aspectos interrelacionados que influyen en la eficacia del derecho ambiental, entre ellos las cuestiones relacionadas con la ejecución, el cumplimiento y la aplicación, la creación de capacidad, las sinergias y el fortalecimiento general y el desarrollo del derecho ambiental. La segunda parte abarca la conservación, la gestión y el uso sostenible de los recursos naturales, como el agua dulce y el agua de mar, los recursos biológicos acuáticos, los bosques, la diversidad biológica y las modalidades de producción y consumo sostenibles. La tercera parte trata de los desafíos que enfrenta el derecho ambiental, entre otros los relativos al cambio climático, la pobreza, la prevención y el control de la contaminación y las nuevas tecnologías. La cuarta parte se centra en la relación que existe entre el derecho ambiental y otras esferas, entre ellas los derechos humanos, el comercio, la seguridad y las actividades militares. El presente análisis abarca las cuatro partes del Programa.

A. Eficacia del derecho ambiental

5. La aplicación y la imposición del derecho ambiental, en tanto elemento principal de una gobernanza ambiental eficaz, siguen siendo una prioridad de acción en los planos nacional e internacional. Los gobiernos y las organizaciones internacionales pertinentes, en particular el PNUMA, siguen prestando asistencia técnica a los países en desarrollo en la actualización de la legislación o en la elaboración de nuevas leyes, a fin de aplicar la política ambiental o con miras al cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de determinados acuerdos ambientales multilaterales. No obstante, los países tienen la necesidad constante de desarrollar su legislación ambiental nacional para dar respuesta a los nuevos problemas ambientales en el contexto del desarrollo sostenible y fomentar la aplicación de esas leyes.
6. En la esfera del derecho ambiental se ha emprendido también un conjunto extenso de actividades de creación de capacidad gracias a la cooperación internacional entre los gobiernos y las organizaciones pertinentes, en particular la prestación de asistencia técnica para la formulación de leyes nacionales o para facilitar la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales y otros instrumentos internacionales. No obstante, debido a que los Estados interesados son los que deben solicitar asistencia jurídica y dirigirla a organizaciones internacionales específicas, diversas organizaciones que prestan ese tipo de asistencia a menudo lo hacen sin vincularla con actividades análogas que realizan otras organizaciones. Por esa razón, es indispensable que las actividades de prestación de esa asistencia técnica y de creación de capacidad sean más sistemáticas y estén mejor coordinadas.

7. Se debería continuar reforzando el establecimiento de redes entre magistrados, fiscales, oficiales civiles y penales encargados de hacer cumplir la ley, abogados y otros interesados y las actividades de creación de capacidad, promovidas inicialmente por el Programa Mundial del PNUMA para los Magistrados, que comenzó en 1995, y siguió desarrollándose durante el Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental, celebrado en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 2012 conjuntamente con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y mediante el primer período de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del PNUMA, celebrado en junio de 2014, para apoyar las gestiones de los países encaminadas a establecer y promover el estado de derecho ambiental, en particular por medio del Consejo Asesor Internacional para la Justicia Ambiental para la Promoción de la Justicia, la Gobernanza y el Derecho para la Sostenibilidad Ambiental, establecido por el PNUMA.

8. En los últimos años, entre los problemas que presenta la imposición de leyes ambientales nacionales e internacionales, el aumento de violaciones del derecho ambiental nacional e internacional se ha convertido en un serio motivo de preocupación para la comunidad internacional, sobre todo el comercio ilícito de fauna y flora silvestres y las actividades conexas. Además, el comercio ilícito de desechos peligrosos y de determinados productos químicos peligrosos, en violación de los tratados internacionales, sigue siendo un motivo de inquietud en el nivel internacional. Los delincuentes transnacionales organizados que se dedican a actividades delictivas graves suelen también dedicarse a cometer esos delitos e infracciones contra el medio ambiente. Se debería seguir fomentando la colaboración en curso entre los gobiernos y las organizaciones internacionales en toda la cadena de imposición de la ley.

9. En lo que respecta al apoyo a la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales, para los que existen fuentes multilaterales estables, como las del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono y otras fuentes de financiación de donantes, los organismos pertinentes de los acuerdos respectivos, Gobiernos y organizaciones involucradas han intensificado su campaña sistemática para aumentar la capacidad de los países en desarrollo y los países con economías en transición para fortalecer su legislación nacional con miras a la aplicación de los convenios y protocolos internacionales. Prueba de ello fue que en el primer período de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, la decisión 1/5 estableció el Programa Especial de apoyo al fortalecimiento institucional a nivel nacional para la aplicación de los Convenios de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y el Convenio de Rotterdam sobre el sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio y el Enfoque Estratégico para la Gestión de los Productos Químicos a Nivel Internacional.

10. En lo que respecta a la prevención, mitigación e indemnización de los daños ambientales, en octubre de 2010 fue aprobado el Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, que todavía no ha entrado en vigor. Se debería promover la aplicación de las Directrices para la Elaboración de la Legislación Nacional sobre responsabilidad jurídica, actividades de respuesta e indemnización por daños causados por actividades que perjudican el medio ambiente, aprobadas por el Consejo de Administración en febrero de 2010.

11. Respecto de la solución de controversias internacionales relacionadas con el medio ambiente, la Corte Internacional de Justicia ha emitido su fallo sobre un grupo de controversias internacionales y, en el mismo proceso, dictámenes jurídicos definitivos en los que se abordaban determinados aspectos de la ordenación de los ecosistemas. Está programado que la Corte examine otros casos sometidos a su consideración relacionados con el medio ambiente¹.

12. Con miras a fomentar la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales que entrañan obligaciones parecidas o complementarias, en los últimos años se ha estado promoviendo un enfoque sinérgico para aumentar la cooperación y la coordinación. En la esfera de los productos químicos y los desechos, la Conferencia de las Partes en los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam,

¹ En sus dictámenes sobre cuestiones de derecho ambiental (como Plantas de celulosa en el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay, 2010), y Caza de la ballena en el Antártico (Australia c. Japón, 2014), la Corte Internacional de Justicia aportó su contribución a la ordenación de los ecosistemas en el derecho y la práctica. Además, la Corte escuchará muy pronto los dos casos siguientes que plantean cuestiones afines (es decir, las obligaciones de notificar y celebrar consultas y la obligación de realizar evaluaciones del impacto ambiental), a saber: Determinadas actividades realizadas por Nicaragua en la zona fronteriza (Costa Rica c. Nicaragua) y Construcción de una carretera en Costa Rica a orillas del Río San Juan (Nicaragua c. Costa Rica).

aprovechando la labor iniciada en el decenio anterior, logró adelantos significativos en esa esfera en sus reuniones extraordinarias simultáneas de febrero de 2010, y a través de todo un abanico de acciones que comenzaron entonces, entre otras en sus reuniones celebradas en mayo de 2015. Con miras a mejorar la aplicación de esos convenios, se debería intensificar y respaldar esos esfuerzos. También se siguen desplegando esfuerzos para realzar la cooperación y la coordinación entre los acuerdos ambientales multilaterales en la esfera de la diversidad biológica², labor que debería alentarse. Aprovechando la actividad desplegada en materia de productos químicos y desechos, se debería favorecer un enfoque más coordinado y holístico respecto de otros acuerdos ambientales multilaterales. Se ha concebido cada uno de los acuerdos vigentes de modo que aborde problemas ambientales específicos, aunque el ámbito de aplicación de algunos de los acuerdos es mucho más amplio que el de los demás. En ese contexto sería conveniente examinar la viabilidad de crear un marco jurídico internacional de carácter general que cubra los temas pertinentes.

13. Se lograron progresos en el uso de la tecnología de la información para fortalecer las sinergias y fomentar la cooperación y la coordinación por medio de una base de datos común accesible por Internet para la gestión de la información sobre determinados acuerdos ambientales multilaterales, como los portales de información de las Naciones Unidas sobre los acuerdos Ambientales Multilaterales (InforMEA)³, Law and Environment Ontology (LEO)⁴ y el Servicio de Información sobre Derecho Ambiental (ECOLEX)⁵. Algunos cursos de aprendizaje en línea que ofrecen InforMEA y algunas organizaciones brindan, además, la oportunidad de sensibilizar sobre esos acuerdos y adquirir conocimientos acerca de ellos.

14. También se ha logrado avanzar en la promoción de la participación del público en la adopción de decisiones y el acceso a la información sobre cuestiones ambientales, particularmente gracias a que el Consejo de Administración del PNUMA aprobó en febrero de 2010 las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Directrices de Bali), así como la guía para su aplicación y a las medidas complementarias resultantes de los esfuerzos de colaboración entre el PNUMA, el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación y el Instituto de Recursos Mundiales destinadas a crear capacidad en los países para aplicar las Directrices y seguir promoviendo la aplicación por parte de los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, con el objetivo de crear un instrumento jurídico regional.

15. A propósito de la eficacia del derecho ambiental, con la excepción de un grupo de casos limitados, como el del Convenio de Estocolmo, existe una falta generalizada de procesos o procedimientos para evaluar la eficacia de los acuerdos ambientales multilaterales. Para subsanar esa carencia, se debería seguir alentando en los países la auditoría ambiental, promovida mediante la colaboración entre el PNUMA y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Se debería seguir examinando ese aspecto con miras a determinar la manera de aumentar la eficacia de esos acuerdos.

16. Con miras al fortalecimiento de la buena gestión del medio ambiente, se debería seguir fomentando el desarrollo y la aplicación del derecho ambiental. La buena gestión del medio ambiente es un objetivo común de una amplia diversidad de órganos de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales que realizan actividades de fomento del estado de derecho, los derechos humanos y la buena gobernanza para aumentar la colaboración que integre el medio ambiente en la consecución de esos objetivos generales. Además, la promoción de los esfuerzos de colaboración que realizan diversos órganos del sistema de las Naciones Unidas en determinadas esferas del Programa de Montevideo IV será la manera práctica de definir un enfoque estratégico y holístico para la consecución de los objetivos y metas internacionalmente acordados y establecidos en la Agenda para el desarrollo sostenible hasta 2030.

B. Conservación, ordenación y utilización sostenible de los recursos naturales

17. En lo relativo a los recursos y ecosistemas de agua dulce, costeros y marinos, se han establecido varias alianzas internacionales y otros marcos internacionales de colaboración bajo los auspicios de los convenios y planes de acción sobre mares regionales vigentes, y programas de mares regionales conexos, el Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las

² Véase el informe del Director Ejecutivo sobre el fomento de las sinergias entre los acuerdos ambientales multilaterales relacionados con la diversidad biológica (UNEP/EA.2/12).

³ <http://www.informea.org>.

⁴ <http://leo.informea.org>.

⁵ <http://www.ecolex.org>.

Actividades Realizadas en Tierra y otras iniciativas internacionales. Se concentran en problemas que son motivo de preocupación internacional, como la basura y los desechos marinos y el vertimiento de contaminantes y nutrientes en el medio marino producto de actividades realizadas en tierra. Al mismo tiempo, no obstante, no existe un marco jurídico internacional general para hacer frente a esos nuevos problemas, a no ser los marcos muy generales de cooperación internacional para el control de la contaminación marina previstos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

18. Los océanos, los mares y las zonas costeras constituyen un componente integrado y esencial del ecosistema terrestre y son fundamentales para su sostenibilidad. Sin embargo, existe una creciente preocupación a escala internacional sobre cuestiones como la contaminación marina (incluidos los detritos marinos, y especialmente los plásticos), los contaminantes orgánicos persistentes, los metales pesados y los compuestos nitrogenados procedentes de diversas fuentes marinas y terrestres, entre ellas las actividades navieras y las escorrentías. Además, es necesario adoptar medidas colectivas para evitar la acidificación de los océanos y aumentar la resiliencia de los ecosistemas marinos.

19. Para hacer frente a los efectos del cambio climático y las demás presiones ambientales, se plantea la necesidad cada vez más apremiante de fortalecer los marcos jurídicos ambientales que sustentan la gobernanza, para garantizar la salud de los ecosistemas, gestionar los usos conflictivos y brindar acceso adecuado y equitativo al agua potable y al suministro de agua.

20. En cuanto a la gestión ambientalmente racional de los recursos de agua dulce internacionales, se debería brindar más respaldo al Foro Internacional del Medio Ambiente para las Organizaciones de Cuencas, organizado por el PNUMA, la Red Internacional de Organizaciones de Cuencas y las organizaciones asociadas pertinentes, en particular con vistas a hallar solución a problemas comunes de las cuencas transfronterizas y los ecosistemas conexos. Asimismo, con posterioridad a la entrada en vigor en el año 2014 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, deberían concertarse actividades para aplicar los principios y procedimientos establecidos en la Convención para aprovechar los vínculos y las sinergias con otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

21. En lo que respecta a los recursos biológicos acuáticos, en particular los recursos biológicos marinos, la pesca ilícita, no regulada y no declarada, la introducción de especies exóticas y la diversidad biológica en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional son algunas de las cuestiones clave que exigen proseguir la cooperación internacional. Debe fomentarse esta cooperación internacional bajo los auspicios de los acuerdos ambientales multilaterales pertinentes, así como de los tratados internacionales y otros instrumentos que rigen esos aspectos.

22. En lo que hace a la conservación, restauración y utilización sostenible de los suelos, gracias a la colaboración con la secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en cuestiones de tierras áridas, el PNUMA prestó apoyo a la aplicación de la Convención y el logro de sus objetivos. Dada la importancia de la gestión sostenible y ambientalmente racional de los suelos para la seguridad alimentaria y el mantenimiento de los medios de subsistencia, se deberían seguir realizando y reforzando esfuerzos a nivel internacional para abordar esa cuestión.

23. En relación con los bosques, se han tomado medidas para alcanzar la sostenibilidad ambiental, en el contexto tanto de adaptación al cambio climático como de la conservación y la gestión sostenible de la diversidad biológica, incluso por medio de las asociaciones internacionales de colaboración como el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo, conocido como el Programa ONU-REDD. En los últimos años, la atención ha estado centrada en la tala ilícita como desafío nuevo para las actividades de cumplimiento de la ley. Además, se ha puesto de relieve la cuestión del acceso a los bosques y la utilización que hacen de ellos los pueblos indígenas para mantener sus medios de subsistencia en el contexto del enfoque de la planificación del desarrollo basado en los derechos humanos.

24. En la esfera de la diversidad biológica, la aprobación en octubre de 2010 del Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y su entrada en vigor en octubre de 2014, han representado un importante avance para la comunidad internacional. Se alienta a los países a elaborar legislación nacional pertinente para la aplicación del Protocolo y se debería seguir promoviendo estas medidas. Asimismo, se debería seguir fomentando la entrada en vigor del Protocolo Nagoya-Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología. Por otra parte, el PNUMA junto con otros asociados han brindado apoyo a las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, lo que sirve como plataforma normativa común para varios acuerdos ambientales multilaterales relacionados con la diversidad biológica, y permite reforzar las sinergias existentes entre ellos, con el respaldo de las

estrategias y los planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica. Debería seguir promoviéndose el proceso de fortalecimiento de las sinergias entre esos acuerdos, en particular por medio de la aplicación de las estrategias, planes de acción y las metas antes mencionadas.

25. En abril de 2012, se creó la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, como consecuencia de un proceso intergubernamental convocado bajo los auspicios del PNUMA en asociación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La puesta en marcha de la Plataforma en los años subsiguientes ha abierto otro camino práctico para facilitar las sinergias entre acuerdos ambientales multilaterales relacionados con la diversidad biológica y otros procesos intergubernamentales pertinentes, al aprovechar sus funciones en campos como la generación de conocimientos, evaluaciones, instrumentos de apoyo normativo y creación de capacidad.

26. La diversidad biológica está expuesta a muchos peligros de importancia en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, en particular el aumento de la pesca comercial y un mayor interés en la explotación minera en tales zonas, un incremento del volumen del tráfico marítimo y las fuentes de contaminación por actividades realizadas en tierra. En su resolución 69/292 del 19 de junio de 2015, la Asamblea General decidió elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante relativo a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Con arreglo a los ordenamientos actuales, se aplican diferentes regímenes jurídicos en esas esferas en las que varias organizaciones sectoriales tienen competencia, pero no existe un mecanismo de gestión encargado de la coordinación general intersectorial. Como consecuencia, la comunidad jurídica internacional debería poner en marcha un esfuerzo coordinado para abordar la diversidad biológica en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional.

27. Con respecto a las modalidades de producción y consumo sostenibles, además de apoyar la ejecución de los programas marco decenales sobre consumo y producción sostenible, se ha estado trabajando en el fortalecimiento de las leyes y reglamentos que promuevan una economía ambientalmente sostenible (también denominada economía “verde”), en particular, mediante la reunión y difusión de información sobre las buenas prácticas en la legislación nacional⁶. En lo tocante a las modalidades de producción y consumo sostenible, se requiere también un enfoque holístico para la gestión integrada de los desechos, que se abordará en profundidad en la esfera programática de la prevención y el control de la contaminación.

C. Retos para el derecho ambiental

28. En materia de cambio climático, la comunidad internacional ha emprendido una amplia gama de esfuerzos de colaboración en respaldo de aquéllos realizados por las partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto para crear los sistemas de la Convención relativos a la mitigación del cambio climático y la adaptación a éste. Entre ellos, las negociaciones en curso para la elaboración de un nuevo marco jurídico internacional con arreglo a la Convención. Una cuestión de interés particular para la comunidad jurídica internacional es la necesidad de aumentar las sinergias y procurar beneficios conjuntos entre el régimen de los tratados sobre el cambio climático y los demás acuerdos ambientales multilaterales, como la sinergia entre la Convención y el Protocolo de Montreal en lo que se refiere a la gestión de los hidrofluorocarbonos y el control de los demás contaminantes atmosféricos regulados por diferentes tratados internacionales.

29. Desde la perspectiva del derecho ambiental, el nexo entre la pobreza y el medio ambiente exige, entre otras medidas, esfuerzos destinados a lograr que todos vivan vidas decentes y dignas. Para ello se requiere acceso al agua potable, al saneamiento y a un medio ambiente sano que permita a los pobres acceder a los recursos naturales como base del sustento de sus necesidades básicas. Para lograr el desarrollo sostenible, que también ayuda a erradicar la pobreza, deben continuarse los esfuerzos en apoyo de los realizados por los países para crear una legislación nacional destinada a dotar a las comunidades pobres de medios para la gestión de los recursos naturales.

30. Debería considerarse también la cuestión del acceso al agua potable y al saneamiento desde la perspectiva de un enfoque basado en los derechos humanos. En consecuencia, debe defenderse el derecho al agua potable de la suficiente calidad a través de disposiciones consonantes conforme a la legislación nacional e internacional para controlar la contaminación y la gestión de los recursos hídricos de manera ambientalmente racional. El PNUMA debería seguir realizando esfuerzos para fortalecer las leyes que promueven la gestión ambientalmente racional de los recursos hídricos, como

⁶ En febrero de 2016 se publicará el compendio del PNUMA de leyes innovadoras que fomentan la economía verde para el desarrollo sostenible.

se destaca en su publicación *The Greening Water Law: Managing Freshwater Resources for People and the Environment*, que también tiene que ver con la promoción de modalidades de consumo y producción sostenibles.

31. Para adoptar las medidas jurídicas apropiadas a fin de conservar y proteger los ecosistemas, la valoración de los servicios de los ecosistemas ayuda a asimilar los factores colaterales de esos servicios y a facilitar la conservación y protección de los ecosistemas. Ya se ha avanzado en la elaboración de esas valuaciones y se espera que el proceso se optimice aún más por medio de la información adicional obtenida a través de los ordenamientos internacionales existentes, como la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas. Los gobiernos han adoptado medidas para proteger determinadas zonas marinas protegidas que están bajo sus respectivas jurisdicciones, las cuales se han aplicado en el marco de los programas sobre mares regionales.

32. Para hacer frente a las emergencias ambientales y los desastres naturales, el PNUMA, en colaboración con otras organizaciones pertinentes, ha prestado asistencia a los países para evaluar situaciones después de una crisis y elaborar programas de recuperación ambiental, en particular la legislación ambiental nacional. En el caso de los países que salen de un conflicto se prestará la asistencia del PNUMA como parte de la participación general de los órganos de las Naciones Unidas en el proceso de consolidación de la paz, y se debe hacer un esfuerzo especial para garantizar la prestación de asistencia jurídica apropiada para elaborar y aplicar la legislación nacional sobre el medio ambiente.

33. En esa misma esfera temática, la condición jurídica de las personas desplazadas como consecuencia del cambio ambiental o climático se debería seguir aclarando en colaboración con las demás organizaciones pertinentes, como se estipula en la sección III, esfera programática E, del Programa de Montevideo IV.

34. Con respecto a la prevención y el control de la contaminación, hay algunas cuestiones que exigen más atención a nivel internacional. Entre esas cuestiones figuran las siguientes:

a) La regulación de la contaminación atmosférica transfronteriza de carácter intercontinental, como la contaminación del ozono troposférico que es un problema hemisférico y no puede resolverse en el nivel regional porque el ozono y sus precursores se trasladan entre continentes;

b) La necesidad de intensificar la cooperación regional para hacer frente a la contaminación atmosférica, en particular en los casos en los que presenta una dimensión transfronteriza, e intercambiar conocimientos sobre la manera de abordar problemas similares;

c) La necesidad de garantizar una coordinación más amplia y sistemática de las leyes sobre contaminación atmosférica en los planos nacional e internacional;

d) La necesidad de poner en práctica un enfoque coordinado, como el que se establece en el anexo VI del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, de 1973, modificado por su Protocolo de 1978, que trata de la contaminación atmosférica causada por los buques que navegan los océanos, para proteger la atmósfera y otros medios ambientales de otros contaminantes;

e) La necesidad de aprovechar las posibles sinergias entre los tratados sobre el cambio climático y otros tratados internacionales en la esfera del medio ambiente y explorar la posibilidad de obtener beneficios conjuntos;

f) La necesidad de adoptar un enfoque integral en la regulación de los contaminantes atmosféricos, considerando para ello todos los canales de emisión. Para ello, deben tomarse medidas destinadas a garantizar la coordinación eficaz entre los tratados internacionales existentes sobre las emisiones de ciertos contaminantes atmosféricos puesto que, en la actualidad, no existe ningún mecanismo de coordinación en el nivel internacional.

35. Por otra parte, y dado que no existe un marco jurídico internacional para la protección de la atmósfera del planeta en su totalidad, la labor actual de la Comisión de Derecho Internacional de elaboración de directrices sobre el tema debe contar con un mayor respaldo de la comunidad jurídica internacional y del PNUMA.

36. En lo que a la contaminación marina se refiere, en particular la que provocan los detritos plásticos y microplásticos, no existe un régimen internacional -vinculante ni no vinculante- que aborde simultáneamente las causas y los efectos de los detritos, pese a las amenazas que representan para la diversidad biológica y la actividad económica. Tampoco se han realizado esfuerzos eficaces a nivel internacional para crear incentivos económicos que eviten la basura marina. Es difícil hacer frente a

los consiguientes daños ecológicos únicamente en el plano nacional; los desechos se trasladan de la jurisdicción de un Estado a otro, así como a zonas fuera de toda jurisdicción nacional.

37. Los reglamentos internacionales de la contaminación marina en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional se encuentran fragmentados en algunos instrumentos internacionales que cubren diferentes regiones y fuentes de contaminación; un enfoque más holístico podría ser un instrumento nuevo y más apropiado para hacer frente a la contaminación marina. A pesar de que la parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar dispone un régimen reglamentario para controlar la minería en las profundidades del lecho marino en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, el régimen se basa en instrumentos jurídicos que fueron negociados hace algún tiempo y se centran primordialmente en la prospección y, por consiguiente, se podrían seguir elaborando.

38. Los desechos plásticos plantean graves amenazas ambientales, y cuando pasan a ser desechos marinos, son causa de contaminación transfronteriza. Las actuales leyes y políticas son tan fragmentarias que no logran hacer frente a este problema de manera holística. Es necesario mejorar la coordinación de los instrumentos jurídicos y las políticas vigentes y favorecer un enfoque holístico basado en el ciclo de vida para controlar los desechos plásticos.

39. La contaminación acústica puede ser muy nociva para la salud y viola el derecho de goce de una vida saludable, de bienestar y de un ambiente sano, pero muchas veces las leyes y reglamentos de los países han dejado el tema de lado, debido a que los daños para la salud humana no son tan visibles como los que ocasionan otros tipos de contaminación. Además, se han preparado informes en los que se indica que el ruido perjudica a la fauna, incluso el ruido submarino altera a los mamíferos marinos. Hay que tener en cuenta las consideraciones especiales en el contexto de la planificación territorial y la política de transporte, y posiblemente sea necesario revisar la legislación pertinente.

40. Dados los cambios introducidos por los países en los últimos decenios en los patrones de desarrollo y la inclusión de las nuevas tecnologías, es necesario seguir perfeccionando las directrices para la evaluación del impacto ambiental, incluso de los aspectos transfronterizos. Asimismo, se deben realizar esfuerzos para aumentar la eficacia del proceso de evaluación del impacto, tomando en consideración los efectos sociales, acumulados y recién descubiertos, tales como la ubicación de las turbinas eólicas o la radiación del tendido eléctrico, y aplicando un enfoque integrado que permita la evaluación completa de los efectos en los seres humanos y en el entorno físico.

41. A medida que avanzan las tecnologías de extracción de petróleo, gas, minerales y otros recursos naturales no biológicos y de localización de los yacimientos de esos recursos, incluso en regiones apartadas del planeta, en todas partes del mundo aumenta el número de actividades de la industria extractiva y se espera que en el futuro siga aumentando. Si bien esas actividades podrían crear importantes oportunidades de crecimiento económico, también podrían constituir amenazas serias para el medio ambiente y la salud humana, en particular cuando no se han elaborado lo suficiente las leyes que regulan las actividades extractivas para hacer frente a los problemas ambientales pertinentes o cuando la aplicación de la legislación vigente no es rigurosa.

42. En tierra, estas actividades podrían causar problemas ambientales, como la contaminación atmosférica y del agua (incluidas las aguas subterráneas) o la contaminación del suelo, que podría causar problemas de salud y perjudicar a los pueblos indígenas o a la población local, puesto que podría privarlos de sus medios de subsistencia. En zonas costeras y en el mar, la contaminación marina causada por las actividades extractivas podría trascender las fronteras y convertirse en un problema transfronterizo. Asimismo, se espera que las nuevas tecnologías posibiliten la explotación, tras la etapa de prospección, de los minerales que yacen en las profundidades del lecho marino en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Dichas actividades extractivas y la supervisión de la protección del medio ambiente han de regirse por el régimen establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Sin embargo, todavía han de determinarse esas medidas de protección ambiental en relación con las actividades de extracción de minerales de los fondos marinos. Por otra parte, sigue siendo motivo de preocupación la reubicación de las industrias extractivas de países donde se aplican leyes más estrictas de control de la contaminación a otros donde las leyes que regulan los aspectos ambientales de las actividades extractivas están menos elaboradas. Se hace necesario establecer una norma internacionalmente reconocida para las actividades extractivas y definir parámetros internacionales para la protección del medio ambiente. Por último, entre las nuevas tecnologías, debe prestarse una mayor atención a la nanotecnología y sus posibles beneficios y riesgos para la salud humana y el medio ambiente, con miras a estudiar los marcos normativos apropiados.

D. Relación con otras esferas

43. Es preciso respetar los vínculos existentes entre los derechos humanos y el medio ambiente para equilibrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible entre los objetivos de desarrollo sostenible. La aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible obligará a los Estados y a los demás agentes pertinentes a adoptar políticas y movilizar recursos para promover el desarrollo equitativo, sostenible y basado en los derechos humanos. En este contexto, habrá que poner más empeño en apoyar a los países para que elaboren y aprueben políticas, leyes y reglamentos que prevengan los efectos negativos en los derechos humanos y el medio ambiente. En el nivel interinstitucional, el PNUMA y los asociados pertinentes, como el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), deberían seguir coordinando sus esfuerzos por promover un enfoque basado en los derechos humanos para abordar la cuestión de la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Entre las cuestiones que merecen atención en este proceso cabe mencionar los pueblos indígenas, los grupos desfavorecidos y vulnerables, el género y el medio ambiente, los efectos del cambio climático en los derechos humanos, el acceso al agua potable y el saneamiento, la contaminación que afecta el derecho a una vida y a un medio ambiente sanos, la transparencia en la solución de controversias, la interfaz con el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el acceso a los servicios esenciales de los ecosistemas.

44. En lo que respecta al comercio y al medio ambiente, se deberían intensificar los esfuerzos para garantizar la complementariedad y el apoyo mutuo entre los regímenes de derecho ambiental internacional y los de comercio internacional, entre ellos los aspectos comerciales de la aplicación de determinados requisitos previstos en los acuerdos ambientales multilaterales pertinentes. Deben analizarse también las repercusiones jurídicas de los vínculos que existen entre la economía verde, el comercio y la inversión extranjera directa.

45. Se debería estudiar la cuestión del medio ambiente y la seguridad en conjunto con las implicancias para la seguridad de cuestiones nuevas e importantes, como el desplazamiento de personas como consecuencia del cambio ambiental o climático o el uso de recursos naturales para financiar el comercio de armas destinadas a conflictos o al terrorismo.

46. En la esfera del medio ambiente y las actividades militares, se debería seguir apoyando la formulación de una ley internacional que proteja el medio ambiente durante un conflicto armado en el marco del derecho internacional humanitario y respaldar la labor que realiza la Comisión de Derecho Internacional para codificar los principios pertinentes conforme al derecho internacional. En este contexto, debe iniciarse la labor sobre el estudio previsto en el Programa de Montevideo IV, aprovechando los procesos existentes para la recopilación de la información existente, con miras a actualizar el estado de la aplicación de normas ambientales por establecimientos militares.

III. Guía al sistema de las Naciones Unidas y apoyo a los gobiernos nacionales en la tarea de fomentar el derecho ambiental: aplicación de la decisión 27/9 del Consejo de Administración

47. Tras la aprobación de la decisión 27/9 del Consejo de Administración relativa a la promoción de la justicia, la gobernanza y el derecho para la sostenibilidad ambiental, el PNUMA ha desempeñado un papel rector en el Grupo de Coordinación y Apoyo de las Naciones Unidas sobre el Estado de Derecho, que preside el Vicesecretario General, en lo relativo a la tarea de desarrollar y aplicar el estado de derecho ambiental. La aportación del PNUMA a este mecanismo de coordinación se ha reflejado en el hecho de que el Grupo reconoció –tras el retiro anual celebrado en mayo de 2014– que el estado de derecho ambiental era un aspecto importante de la lucha contra las amenazas transnacionales para el estado de derecho y que los conocimientos especializados del PNUMA podrían aprovecharse más y mejor en este ámbito. En consecuencia, se invitó al PNUMA a incorporarse al Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y el Tráfico de Drogas, en el cual ha venido participando desde entonces. Las contribuciones del PNUMA al sistema de las Naciones Unidas en materia de estado de derecho ambiental también se han reconocido y reflejado en los informes anuales sobre estado de derecho presentados por el Secretario General a la Asamblea General.

48. El PNUMA ha colaborado con ACNUDH en la cuestión de los derechos humanos y el medio ambiente como elemento fundamental para la promoción del estado de derecho ambiental y se ha esforzado en identificar y promover las buenas prácticas relativas al uso de las obligaciones y los compromisos en materia de derechos humanos para fundamentar, apoyar y fortalecer la formulación

de políticas ambientales. Estas buenas prácticas se recopilaron en un compendio publicado⁷ y ofrecen ejemplos prácticos y concretos de la forma en la que los Estados y otros agentes han aplicado a la protección y gestión del medio ambiente un enfoque basado en los derechos humanos.

49. El Consejo de Derechos Humanos, en su 28º período de sesiones, celebrado en marzo de 2015, acogió con beneplácito la labor del experto independiente sobre los derechos humanos y el medio ambiente y expresó reconocimiento por la labor realizada por el PNUMA en apoyo de su mandato. El Consejo decidió prorrogar por un período de tres años el mandato del actual titular como Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible. El PNUMA seguirá apoyando el mandato del Relator Especial en colaboración con el ACNUDH.

50. En el primer período de sesiones de la Asamblea de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, se reiteró y consolidó el mandato del PNUMA en la esfera del estado de derecho ambiental, en particular en los ámbitos del comercio ilícito de fauna y flora silvestres y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en sus resoluciones 1/3 y 1/13, respectivamente. En respuesta a la resolución 1/3, el PNUMA ha ofrecido al Comité de Políticas del Secretario General sobre el comercio ilícito de fauna y flora silvestres sus conocimientos especializados en la esfera del estado de derecho ambiental y asistencia técnica a la resolución 69/314 de la Asamblea General del 30 de julio de 2015, relativa a la lucha contra el tráfico ilícito de fauna y flora silvestres.

51. El PNUMA y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) organizaron la primera Conferencia Internacional sobre el Cumplimiento y la Observancia de Normativas Ambientales, que se celebró en Nairobi en noviembre de 2013, a fin de ayudar a crear capacidades y fomentar el intercambio de conocimientos especializados entre los principales interesados en la aplicación del derecho ambiental. Está previsto que la Conferencia se celebre por segunda ocasión en Singapur en noviembre de 2015.

52. El PNUMA también presta apoyo a la Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) en sus esfuerzos de mejora de la legislación nacional en los países seleccionados para ayudarlos a cumplir con las normativas aplicables.

53. En un empeño relacionado, el PNUMA también organizó la 16ª reunión del Foro de Asociados de la Región de Asia sobre la Lucha contra la Delincuencia Ambiental, celebrada en Bangkok el 15 de enero de 2015. Los participantes examinaron la forma de combatir los delitos contra el medio ambiente a través de actividades de lucha contra el blanqueo de dinero.

54. El acceso a la justicia en asuntos ambientales es otra esfera de especial interés para el PNUMA en la aplicación de la decisión 27/9 del Consejo de Administración, cuyas disposiciones también reafirmó la Asamblea sobre el Medio Ambiente en su resolución 1/13. Este trabajo se basa específicamente en las Directrices de Bali.

55. Recientemente, en una mesa redonda de alto nivel para los Estados miembros sobre el derecho ambiental y el desarrollo sostenible, que tuvo lugar en Nueva York en mayo de 2015, organizada por el PNUMA en cooperación con la Dependencia sobre el Estado de Derecho del Secretario General, se puso de relieve la importancia del estado de derecho ambiental, como medio y fin a la vez, en el contexto de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible. El evento coincidió con una exposición informativa a cargo del PNUMA a la Sexta Comisión de la Asamblea General sobre la labor del PNUMA en la esfera del estado de derecho, organizada por invitación de los Gobiernos de Austria, Liechtenstein y México y la presentación de una nota informativa sobre el estado de derecho ambiental en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible elaborada por el Consejo Consultivo Internacional para la Justicia Ambiental del PNUMA⁸.

56. El PNUMA ha seguido estableciendo alianzas de colaboración con las entidades competentes y brindándoles su apoyo en la búsqueda de oportunidades para promover el estado de derecho ambiental. En noviembre de 2014, junto con otros asociados, organizó el primer período de sesiones especial dedicado al medio ambiente durante la 57ª reunión anual de la Asociación Internacional de Magistrados. Múltiples segmentos organizados durante la reunión se concentraron en el acceso a la justicia y la creación de capacidad para el poder judicial. Una vez concluido el período de sesiones, la Junta de la Unión Internacional de Magistrados decidió incluir de manera más habitual la cuestión de medio ambiente en la labor de la Unión.

⁷ www.unep.org/delc/Portals/119/publications/UNEP_Compendium_HRE.pdf.

⁸ “Environmental rule of law: critical to sustainable development”, UNEP Issue Brief, disponible en www.unep.org/delc/Portals/24151/Documents/issue-brief-environmental-justice-sdgs.pdf.

57. Durante el período 2013-2015, el PNUMA facilitó la concreción de múltiples alianzas estratégicas para favorecer el estado de derecho ambiental, como las celebradas entre la Organización Mundial de Legisladores y la Organización de los Estados Americanos (OEA); la Asociación Brasileña de Magistrados y la Comisión Mundial de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN); y el Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el Banco Mundial.

58. El PNUMA, junto con los socios, ha venido facilitando los diálogos regionales sobre el estado de derecho ambiental, incluso en la región de Asia y el Pacífico en diciembre de 2013 y mayo de 2015, en la región de América Latina y el Caribe en marzo de 2015, y en Nairobi para la región de África en octubre de 2015. Con motivo del primer período de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente, se realizó un simposio mundial sobre el estado de derecho ambiental con los asociados pertinentes.

IV. Proceso para realizar un examen de mitad de período del Programa de Montevideo IV

59. Para el examen de mitad de período del Programa de Montevideo IV, además del examen interno, en diciembre de 2014 la Secretaría del PNUMA estableció comunicación con todos los gobiernos, los órganos y los organismos especializados de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales y otras partes interesadas, por medio de un cuestionario, para recabar información sobre la ejecución del Programa de Montevideo IV. La reacción a ello de 22 gobiernos y 27 organizaciones y entidades internacionales, entre ellas órganos y organismos especializados de Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales y secretarías de determinados acuerdos ambientales multilaterales, fue responder al cuestionario y suministrar la información pertinente.

60. Por otra parte, para obtener información acerca de los acontecimientos recientes en materia de ciertas cuestiones ambientales, la secretaría del PNUMA organizó cuatro seminarios sobre los temas siguientes: imposición del derecho ambiental para combatir los delitos contra el medio ambiente y las actividades ilícitas en la esfera del medio ambiente (Nairobi, 11 de junio de 2015); las leyes para regular la contaminación del aire y proteger la atmósfera de la Tierra (Osaka, Japón, 23 y 24 de junio de 2015); las leyes para promover la sostenibilidad ambiental de los océanos y los mares (Ciudad de Panamá, 9 y 10 de julio de 2015); y la base jurídica para la sostenibilidad ambiental (Nueva York, 13 y 14 de julio de 2015).

61. La secretaría del PNUMA organizó una reunión de expertos jurídicos de renombre sobre el examen de mitad de período del Programa de Montevideo IV en Nueva York, los días 15 y 16 de julio de 2015. Los expertos identificaron una serie de temas como posibles esferas de acción prioritarias para la comunidad jurídica internacional para el período que se extiende hasta 2020.

62. A los mismos efectos, el Director Ejecutivo organizó una reunión de Altos Funcionarios Gubernamentales expertos en derecho ambiental sobre el examen de mitad de período del programa de Montevideo IV, del 7 al 11 de septiembre de 2015. La reunión estuvo abierta para todos los gobiernos, las organizaciones competentes y demás interesados, y les brindó la oportunidad de revisar la aplicación del Programa de Montevideo IV y de recomendar esferas de acción prioritarias. Asistieron a la reunión representantes de 79 gobiernos. Asimismo, una cantidad de organismos de las Naciones Unidas, secretarías de acuerdos multilaterales ambientales y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales estaban representados como observadores y asistieron a la reunión numerosos expertos jurídicos independientes y de renombre. Los representantes y expertos informaron acerca de los progresos alcanzados y los desafíos encontrados en el ámbito del derecho ambiental desde el año 2010 e intercambiaron sus puntos de vista sobre todo un abanico de cuestiones que cubre el Programa de Montevideo IV. Expresaron su reconocimiento por la labor realizada por la comunidad jurídica internacional y el PNUMA en relación con la ejecución del Programa de Montevideo IV. Dirigieron, asimismo, su atención hacia las cuestiones nuevas e importantes y examinaron posibles esferas de acción prioritarias para la comunidad jurídica internacional y el PNUMA durante el período restante del Programa de Montevideo IV. Los representantes de los gobiernos adoptaron recomendaciones para su presentación a la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en su segundo período de sesiones.

V. Conclusión

63. La Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente tal vez desee tomar nota de los avances alcanzados y los desafíos encontrados en la aplicación del Programa de Montevideo IV, y examinar las recomendaciones adoptadas en la reunión de Montevideo de Altos Funcionarios Gubernamentales expertos en derecho ambiental, tal como se establece en el anexo del presente informe.

Anexo

Recomendaciones de la reunión de Altos Funcionarios Gubernamentales expertos en derecho ambiental sobre el examen de mitad de período del programa de Montevideo IV que se celebró del 7 al 11 de septiembre de 2015.

1. La ejecución ulterior del Programa de Montevideo IV, además del tratamiento de las nuevas cuestiones, deberían realizarse en el contexto de los recientes adelantos logrados por la comunidad internacional en la promoción del desarrollo sostenible, en particular los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, la aprobación prevista del proyecto de documento final “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” en la Cumbre de las Naciones Unidas para la adopción de la agenda para el desarrollo después de 2015 y el desarrollo ulterior del derecho ambiental internacional, entre ellos los acuerdos ambientales multilaterales desde 2010, así como las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Consejo de Administración del PNUMA, específicamente la decisión 27/9 de este último y la resolución 1/7 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente.
2. En particular, sin perjuicio de las negociaciones multilaterales en curso con respecto a los instrumentos internacionales pertinentes, la comunidad del derecho internacional y el PNUMA, al formular y llevar a cabo actividades en la esfera del derecho ambiental, deberían contribuir a lograr los objetivos de desarrollo sostenible y sus metas relacionadas con la sostenibilidad ambiental, inspirados en el estado de derecho y la buena gobernanza y tomando en consideración un enfoque holístico.
3. Esta declaración de esferas de acción prioritarias refleja las opiniones y los puntos de vista generales expresados por los altos funcionarios gubernamentales expertos en derecho ambiental que participaron en la Reunión de Altos Funcionarios Gubernamentales Expertos en Derecho Ambiental dedicada al examen de mitad de período del cuarto Programa para el Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental (Programa de Montevideo IV) que tuvo lugar en Montevideo del 7 al 11 de septiembre de 2015, y quienes encomiaron los esfuerzos desplegados por el PNUMA y la comunidad jurídica internacional para aplicar el Programa de Montevideo IV desde sus comienzos. Teniendo en cuenta que no cabía esperar que los representantes presentes en la reunión negociaran o acordaran posiciones de los Estados y que las presentes recomendaciones se remitirán a la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente para que sean examinadas por los Estados miembros, los representantes recomendaron al PNUMA, con sujeción a la disponibilidad de recursos y en el marco de su mandato, y quizás a la comunidad jurídica internacional, tomar en consideración las posibles esferas de acción prioritaria durante el período de vigencia del Programa de Montevideo IV, y hacia el horizonte 2020, sin que ello supusiese un orden específico:
 - a) Abordar de forma prioritaria la vigilancia del cumplimiento con respecto a las infracciones contra el medio ambiente y desarrollar un enfoque holístico que englobe desde la prevención y la detección hasta la aplicación de sanciones y la rehabilitación mediante la formulación y el fortalecimiento de las leyes para prever sanciones administrativas, civiles y penales por el desarrollo de actividades perjudiciales para el medio ambiente;
 - b) Abordar los factores que propician los delitos e infracciones contra el medio ambiente, explorar la manera de abordar el tema en su conjunto y centrarse en los niveles apropiados de aplicación de la ley; tomando en consideración su vínculo con el blanqueo de divisas, la financiación del tráfico de drogas, el terrorismo, la trata de personas y la corrupción;
 - c) Iniciar un proceso impulsado por los Estados Miembros para ayudar a los Estados a:
 - i) Elaborar una legislación ambiental más eficaz y, en ese contexto, elaborarla (tanto la legislación general como la legislación necesaria para poner en práctica tratados específicos);
 - ii) Crear una especialidad en educación y acceso público a la información, participación y justicia en cuestiones ambientales e intercambio de información sobre el medio ambiente entre las distintas instituciones de ejecución para la evaluación y la gestión rápidas y eficaces de los riesgos ambientales;
 - iii) Formular los criterios para la prestación de asistencia a los Estados en la evaluación de la eficacia del derecho ambiental;

- iv) Crear incentivos para avanzar hacia el desarrollo sostenible a través de enfoques económicos que incluyan la economía ambientalmente sostenible, la economía verde u otros, como herramientas para lograr el desarrollo sostenible sin perjuicio del derecho de cada país de escoger un enfoque apropiado conforme a sus planes, estrategias y prioridades nacionales de desarrollo sostenibles;
 - v) Elaborar directrices para ayudar a los Estados a establecer mecanismos para la conservación de los suelos, hacer frente a la erosión de los suelos, mitigar la contaminación y preservar la calidad de los suelos nativos;
 - vi) Crear incentivos para una aplicación e imposición más eficaz del derecho ambiental;
- d) Iniciar un proceso impulsado por los Estados Miembros para ayudar a los Estados a fortalecer el derecho ambiental internacional, que incluya reforzar la aplicación, el cumplimiento y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones del derecho ambiental, mediante:
- i) El establecimiento de redes de expertos en derecho ambiental para el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, para la creación de modelos y el intercambio de mejores prácticas;
 - ii) El fortalecimiento de todas las instituciones pertinentes y de centros de coordinación de las acciones a niveles nacional, regional y mundial, garantizando de ese modo la complementariedad;
- e) Evaluar la función de la litigación, incluida la litigación en interés público (si procede), la solución de controversias por vías alternativas, el enjuiciamiento y sus relaciones con la imposición del derecho ambiental nacional y actualizar el compendio y las bases de datos de los casos pertinentes como parte de los esfuerzos destinados a fortalecer el acceso del público a la justicia en cuestiones ambientales;
- f) Considerar la posibilidad de establecer mecanismos de seguimiento para examinar el cumplimiento y los compromisos políticos y aumentar el nivel de ambición de los instrumentos internacionales en la esfera del medio ambiente, incluso mediante el uso adecuado de instrumentos no vinculantes para lograr la protección ambiental;
- g) Establecer marcos para ayudar a evaluar la eficacia y el éxito de los tratados ambientales y alentar la participación más amplia posible en los acuerdos ambientales multilaterales, con miras a aumentar su eficacia;
- h) Traducir los objetivos de desarrollo sostenible en leyes nacionales buscando establecer conexiones y un diálogo con las normas vigentes;
- i) Alentar la actividad de todos los agentes que no sean estatales, especialmente cuando participen en actividades relativas al medio ambiente, para que asuman más responsabilidad por el medio ambiente y, con respecto al sector privado, estudiar la eficacia de instrumentos voluntarios que complementen los mecanismos de responsabilidad institucional y social para la consecución de los objetivos ambientales y de desarrollo sostenible;
- j) Recomendar que los cursos de derecho ambiental tengan carácter obligatorio en todas las universidades que cuenten con facultades de Derecho, y que su contenido mínimo sea recomendado por el PNUMA;
- k) Aumentar la seguridad del agua ante el cambio climático y otras presiones sobre el medio ambiente, fortalecer los marcos jurídicos ambientales para garantizar la protección de la salud de los ecosistemas y gestionar los usos problemáticos y el acceso equitativo y adecuado al suministro de agua libre de impurezas y de agua;
- l) Bajo los auspicios de la Asamblea General de las Naciones Unidas, estudiar y, si procede, establecer medios más eficaces para la protección de los océanos, las actividades pesqueras y la diversidad biológica en zonas situadas fuera de las jurisdicciones nacionales y apoyar el establecimiento de instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar;
- m) Teniendo en cuenta los instrumentos que existen en el ámbito de la contaminación, establecer un mecanismo que permita a los Estados y a las organizaciones pertinentes adoptar un enfoque más holístico y coordinado para prevenir y controlar la contaminación atmosférica de importancia mundial, entre otras cosas para prevenir la acidificación de los océanos, aumentar la

resiliencia de los ecosistemas marinos, regular la contaminación atmosférica transfronteriza a escala intercontinental, como la contaminación del ozono troposférico, y reglamentar los contaminantes atmosféricos para abordar todos los canales de emisión y proteger la atmósfera;

- n) Elaborar, conforme a las disposiciones de instrumentos pertinentes, normas y procedimientos internacionales para las industrias extractivas, entre otras la extracción marina, para hacer frente a los efectos de esas industrias en el medio ambiente y en las comunidades locales, teniendo en cuenta la relación con los regímenes conexos de responsabilidad e indemnización por daños;
- o) Compilar una lista de las mejores prácticas de lucha contra la contaminación acústica, que tenga en cuenta las disposiciones nacionales y regionales y proponer la manera de abordar la cuestión en los niveles local y nacional, teniendo en cuenta, en particular, las consideraciones planteadas en el contexto de la planificación espacial y la política de transporte, el efecto de la contaminación acústica en la flora y la fauna, la política energética y los derechos humanos;
- p) Seguir haciendo hincapié en la importancia y el ulterior perfeccionamiento de las directrices sobre las evaluaciones de los efectos ambientales y las evaluaciones ambientales estratégicas, con inclusión de sus aspectos transfronterizos; aumentar su eficacia tomando en consideración los efectos sociales, acumulados y recién descubiertos, tales como la ubicación de las turbinas eólicas o la radiación del tendido eléctrico, y aplicar un enfoque integrado que permita la evaluación completa de los efectos de los sujetos en cuestión en los seres humanos y en el entorno físico;
- q) Facilitar la promoción de leyes que alienten el uso de energías renovables, en particular las posibles sinergias y la coordinación de las leyes sobre comercio e inversiones y la manera de acopiar e intercambiar las mejores prácticas y estudiar los aspectos jurídicos que determinan la ubicación y aplicación de tecnologías que guardan relación con la energía, incluidas las tecnologías de extracción de energía;
- r) Tomar en consideración las respuestas jurídicas adecuadas a situaciones de emergencia ambiental, cambio climático y tensión ambiental, en particular como cuestión prioritaria para proteger a los más vulnerables;
- s) Analizar las lagunas y necesidades jurídicas y las ventajas de los instrumentos jurídicos de ámbito internacional y otros criterios para hacer frente a las amenazas ambientales causadas por el problema mundial de los desechos plásticos y la basura marina, tomando en consideración la coordinación de los instrumentos jurídicos y las políticas actuales aplicables, la promoción de un enfoque holístico basado en el ciclo de vida para el control de los desechos plásticos y la creación de otros instrumentos;
- t) Evaluar el uso de instrumentos jurídicos pertinentes para tratar cuestiones relacionadas con la reducción de la pobreza, en particular el daño ambiental causado por la pobreza y las condiciones ambientales que contribuyen a ella;
- u) Prestar apoyo a la Alianza Mundial para Eliminar el Uso del Plomo en la Pintura para lograr el objetivo de que todos los países adopten leyes nacionales para prohibir el uso del plomo en la pintura;
- v) Evaluar medios eficaces en relación con los costos para mejorar la comunicación entre instituciones y actividades conjuntas en el ámbito del derecho ambiental internacional de conformidad con la sección III, esfera programática F f), del Programa de Montevideo IV;
- w) Fortalecer y respaldar a los países en la formulación y actualización de políticas, leyes y reglamentos ambientales e instrumentos internacionales pertinentes para evitar los efectos negativos en los derechos humanos o el medio ambiente, incluidos en particular los relativos a los pueblos indígenas y los grupos desfavorecidos y vulnerables; el género y el medio ambiente; los efectos del cambio climático sobre los derechos humanos; la transparencia en la solución de controversias; la interfaz de los derechos humanos y del medio ambiente con el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; y el acceso a servicios esenciales de los ecosistemas;
- x) Cooperar de manera expeditiva y más resuelta para garantizar los objetivos de protección ambiental en el comercio internacional, las inversiones y las leyes y políticas financieras a fin de lograr el desarrollo sostenible y un equilibrio apropiado entre los objetivos en esas esferas de conformidad con la esfera programática B de la sección IV del Programa de Montevideo IV;
- y) Ampliar el conocimiento de los vínculos entre medio ambiente, seguridad y paz, y promover la aplicación ulterior de las normas ambientales a las instituciones castrenses y a sus

actividades, y la protección del medio ambiente en el contexto de los conflictos armados con arreglo a las esferas C y D de la sección IV del Programa de Montevideo IV mediante instituciones adecuadas.

4. Con el fin de fortalecer la aplicación del Programa de Montevideo, supervisar y evaluar su aplicación, así como brindar respaldo al PNUMA en sus actividades en materia de derecho ambiental, se recomienda también adoptar las medidas necesarias, que pudieran incluir, entre otras, invitar a los Estados Miembros a crear redes de coordinadores nacionales para intercambiar información y crear capacidades en diversas esferas del Programa y establecer un mecanismo con representación regional equilibrada, tal como un comité de dirección que cuente con el apoyo de expertos jurídicos de renombre en el ámbito del derecho ambiental, para facilitar la aplicación, seguimiento y evaluación del Programa de Montevideo.
