

Reunión preparatoria estipulada por el Comité Intergubernamental de Negociación para la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino

11 de noviembre de 2023

Resumen escrito de los cofacilitadores*

1. El Presidente del Comité Intergubernamental de Negociación, Embajador Gustavo Meza-Cuadra, y la Secretaria Ejecutiva de la Secretaría del Comité, Sra. Jyoti Mathur-Filipp, dieron la bienvenida a los delegados participantes en la reunión preparatoria encargada de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino. La reunión preparatoria representaba una importante oportunidad para un primer intercambio informal de puntos de vista de forma transparente y desprovista de prejuicios. El Presidente invitó a la Sra. Marine Collignon, de Francia, y el Sr. Danny Rahdiansyah, de Indonesia, a cofacilitar la reunión en su nombre.
2. Durante la reunión preparatoria, y de conformidad con el mandato del Comité Intergubernamental de Negociación, los debates se centrarían en elementos no debatidos en la segunda reunión del Comité, así como en el trabajo entre períodos de sesiones. En general, los miembros acogieron favorablemente el informe de síntesis elaborado por la Secretaría a partir de las comunicaciones recibidas de los miembros, si bien algunos señalaron que se había concedido poco tiempo para su análisis.

A. Examen del informe de síntesis preparado por la Secretaría a partir de las contribuciones recibidas de los miembros

1. Primera parte (preámbulo, definiciones, ámbito de aplicación y principios)

a. Preámbulo

3. Al examinar la finalidad del preámbulo, se hizo referencia a que este recordaba la historia del instrumento, lo contextualizaba y marcaba su tono. Algunos miembros señalaron que el preámbulo no era jurídicamente vinculante, y varios subrayaron también la importancia de un preámbulo breve.
4. A propósito del contenido del preámbulo, las delegaciones plantearon una serie de conceptos, enfoques y principios para su posible inclusión en el preámbulo o en una sección aparte. Algunas de esas aportaciones se reflejan a continuación, otras aparecerán más adelante en el documento, sin perjuicio de las decisiones que el Comité Intergubernamental de Negociación pueda adoptar sobre dónde y cómo deben aparecer reflejadas.
5. Los diputados pidieron que se hiciese referencia a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como a la preocupación mundial que constituye la contaminación por plásticos y a la necesidad urgente de una respuesta a escala mundial. Se hizo referencia a otros acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, como los

* El resumen no ha sido objeto de revisión editorial oficial en inglés.

Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y los acuerdos regionales pertinentes. Muchos miembros recalcaron la necesidad de recordar la Resolución 5/14 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y resoluciones anteriores. Varios miembros señalaron la necesidad de reconocer las diferentes circunstancias de los distintos Estados, incluidas las necesidades y circunstancias especiales de los Estados en desarrollo y las necesidades particulares de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Muchos miembros pidieron que se hiciese referencia a un enfoque basado en los derechos humanos, el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, el derecho a la salud y los derechos de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales.

6. También se solicitó que se aludiese a la erradicación de la pobreza, la importancia de los plásticos para el desarrollo sostenible, la gestión sostenible de los plásticos y el enfoque de circularidad. Algunos miembros opinaron que en el preámbulo debería figurar también la relación entre el clima, la diversidad biológica y la contaminación, así como la importancia de las distintas fuentes de conocimiento, incluidos los conocimientos indígenas y locales.

7. Por último, algunos miembros sugirieron que el preámbulo solo se redactase una vez se hubiesen elaborado los elementos más sustantivos del instrumento.

b. Definiciones

8. Muchos miembros mencionaron la necesidad de incluir las definiciones existentes acordadas internacionalmente. Para ello podrían servir de base o utilizarse como punto de partida las definiciones aprobadas en otros acuerdos o procesos ambientales multilaterales, o las que figuraban en los documentos UNEP/PP/INC.1/6 y UNEP/PP/INC.1/7, aun reconociendo que podría ser necesario adaptar algunos términos específicos a los fines del instrumento.

9. Se sugirió que unas definiciones claras y consensuadas de los términos clave podrían aportar claridad a la negociación y evitarían ambigüedades para el funcionamiento y la aplicación del instrumento.

10. Varios diputados sugirieron que se prestase especial atención a la definición de los términos utilizados en el instrumento que fuesen fundamentales para comprender y aplicar las obligaciones. También se sugirió que la necesidad de definir términos específicos debería venir determinada por el contenido de las disposiciones sustantivas del instrumento. Algunos miembros señalaron que era necesario definir términos técnicos específicos de los plásticos, entre ellos, los plásticos, los polímeros, la distinción entre polímeros primarios y secundarios, el ciclo de vida de los plásticos, los productos plásticos problemáticos y los productos químicos que son motivo de preocupación.

11. Se expresaron opiniones diversas respecto a cuándo deberían tener lugar los debates sobre las definiciones. Algunos de los presentes consideraron que los debates sobre las disposiciones sustantivas del instrumento deberían celebrarse antes de los debates técnicos sobre las definiciones que se incluirán en el texto del instrumento. Otros consideraron que los debates sobre las definiciones también podrían celebrarse en paralelo a las negociaciones sobre las disposiciones sustantivas. Algunos sugirieron que las definiciones deberían consensuarse después de llegar a un acuerdo sobre el ámbito de aplicación y los principios. Algunos participantes sugirieron que la labor técnica sobre los términos técnicos clave podría desarrollarse durante el período entre períodos de sesiones.

c. Principios

12. Se expresaron diferentes opiniones sobre dónde debería hacerse referencia a los principios en el instrumento, si en el preámbulo o en un artículo separado del instrumento, o si deberían aparecer reflejados en las disposiciones operativas del instrumento. Algunos miembros subrayaron que, además de aparecer reflejados en el instrumento, era igualmente importante que los principios operativos se llevasen a la práctica a través de las restantes disposiciones del instrumento.

13. Algunos miembros consideraron que los principios acordados podrían ayudar a orientar el desarrollo y la interpretación de las disposiciones del instrumento. Varios miembros se mostraron a favor de que los principios se debatiesen una vez se hubiese alcanzado mayor claridad sobre otras partes del texto, incluidas las obligaciones principales.

14. Se expresaron diferentes opiniones sobre la forma de referirse a los principios, y respecto a cuáles de ellos entraban dentro del mandato del Comité. Muchos miembros se refirieron a los principios establecidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Principios de Río), bien en términos generales o con referencia a principios específicos. Se hizo referencia a los siguientes principios, que se indican ahora sin ningún orden de prioridad en particular: responsabilidades comunes pero diferenciadas, principio de que quien contamina paga, enfoque de precaución, principio de prevención, soberanía sobre el uso de los recursos naturales, transición justa, protección de las comunidades vulnerables, responsabilidad compartida, equidad intergeneracional, no regresión, enfoque ecosistémico, responsabilidad ampliada del productor, transparencia, inclusión, enfoque ascendente, perspectiva de género, principios generales relativos a la contaminación del mar, economía circular, no discriminación, mejores conocimientos científicos disponibles, conocimientos locales e indígenas, acceso a la información y transparencia, equidad, desarrollo económico sostenido, comercio, promoción de la cooperación a escala regional e internacional y las tres erres de la gestión de residuos (reducir, reutilizar, reciclar).

d. Ámbito de aplicación

15. Muchos miembros expresaron la opinión de que la resolución 5/14 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente proporcionaba la base para determinar el ámbito de aplicación del futuro acuerdo, que debería centrarse en la eliminación a largo plazo de la contaminación por plásticos, sobre la base de un enfoque integral que abordase todo el ciclo de vida de los plásticos. Algunos miembros destacaron la pertinencia de incluir elementos específicos adicionales en el ámbito de aplicación del instrumento, en particular con referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

16. Algunos miembros indicaron que debería definirse mejor el ciclo de vida de los plásticos. Se expresaron distintas opiniones sobre la medida en que la extracción de materias primas y la producción de polímeros deberían formar parte del ámbito de aplicación del instrumento. También se hizo referencia a la necesidad de incluir en el ámbito de aplicación el tipo de plásticos que debía abordar el instrumento, incluidos los microplásticos y los nanoplásticos, y todos los tipos de plásticos independientemente de su origen. Algunos miembros subrayaron que el énfasis debería estar en la eliminación de la contaminación por plásticos y no en los plásticos.

17. Algunos miembros señalaron que el ámbito de aplicación del instrumento debería ser lo suficientemente amplio como para abarcar la contaminación por plásticos que afecta a

todos los ecosistemas, incluidas las emisiones en el aire, el agua y el suelo, y que deberían tenerse en cuenta las diferentes especificidades geográficas, como los entornos terrestres, marinos y costeros, los acuíferos de agua dulce y las zonas montañosas.

18. Algunos miembros señalaron que el ámbito de aplicación del instrumento no debería solaparse con el de otros acuerdos ambientales multilaterales. Varios miembros opinaron que el instrumento no debería abordar el comercio, mientras que otros indicaron que las disposiciones deberían promover el desarrollo del comercio, en lugar de las restricciones, y deberían también ser plenamente conformes con la Organización Mundial del Comercio. Se expresaron diferentes opiniones con respecto a la posible necesidad de exenciones, por ejemplo, para cuestiones de seguridad nacional y emergencias sanitarias.

19. Muchos miembros subrayaron el carácter transfronterizo de la contaminación por plásticos, y algunos opinaron que el instrumento debería ser aplicable tanto en las zonas sujetas a jurisdicción nacional como a los espacios y territorios que no están bajo la soberanía de los Estados. Además, se sugirió que el instrumento debería abarcar las actividades que se desarrollan en zonas en las que una Parte ejerce su jurisdicción o control.

20. Algunos miembros consideraron necesaria una disposición sobre el ámbito de aplicación. Otros miembros opinaron que la resolución 5/14 no obligaba a ello, o bien que tal disposición no era necesaria.

21. Los observadores tuvieron la oportunidad de expresar sus opiniones. En ese contexto, se señaló la importancia de los convenios y normas internacionales sobre el trabajo, la necesidad de mantener la coherencia y convergencia de los tratados para garantizar la uniformidad de los compromisos, la importancia de hacer referencia en el preámbulo del instrumento a la situación especial de los países vulnerables y la necesidad de financiación y el papel clave que correspondía a los niveles locales y subregionales de gobierno. También se sugirió que en el instrumento apareciesen reflejados los principios de los derechos humanos y el derecho ambiental.

2. Arreglos institucionales

22. Se sugirió que los arreglos de los acuerdos ambientales multilaterales existentes, entre otros, en virtud de los Convenios de Basilea, Estocolmo y Minamata, proporcionaban una base para el desarrollo de disposiciones sobre arreglos institucionales, por ejemplo, con respecto al establecimiento de un órgano rector, una secretaría o disposiciones finales. Sin embargo, aunque hay otros acuerdos ambientales multilaterales que pueden ser fuente de inspiración, los arreglos institucionales deberían adaptarse a las necesidades específicas del futuro instrumento.

a. Órgano rector

23. Se apoyó el establecimiento de un órgano rector, como una Conferencia de las Partes, con funciones que se definirían en el acuerdo, adaptadas a las necesidades del instrumento. A este respecto, se hizo referencia a las funciones definidas en el párrafo 58 del informe de síntesis. Hubo un apoyo general a la posibilidad de que el órgano adoptase su propio reglamento, y algunos destacaron que la toma de decisiones por parte del órgano rector debería ser por consenso y permitir solo la votación sobre cuestiones no sustanciales. Se observó la necesidad de garantizar que el órgano rector se reuniese periódicamente.

b. Órganos subsidiarios

24. Se apoyó la creación de uno o varios órganos subsidiarios para prestar apoyo en aspectos específicos, que serían establecidos por el órgano rector o el propio instrumento, con carácter especial o permanente. Se hizo notar la necesidad de flexibilidad y capacidad de adaptación a las necesidades cambiantes. También se sugirió que los órganos subsidiarios fuesen impulsados por los miembros. Se advirtió que debía evitarse la creación de demasiados órganos.

25. Muchos miembros apoyaron la creación de un órgano subsidiario para asuntos científicos y técnicos que orientase las decisiones del órgano rector, habida cuenta de la importancia de la ciencia para este instrumento. Algunos hicieron notar que dicho órgano también podría abordar los aspectos económicos y sociales. Varios miembros pidieron que se incluyesen los conocimientos locales e indígenas y que los órganos subsidiarios tuviesen una composición equilibrada en cuanto a regiones, género y conocimientos técnicos. Se destacó la importancia de una participación significativa en los órganos subsidiarios por parte de los países en desarrollo, incluidos los Estados insulares pequeños y vulnerables.

26. Se determinaron distintas modalidades para dicho órgano, entre otras, grupos científicos, técnicos y económicos o grupos de expertos calificados a los que se podría recurrir para que proporcionasen información y evaluaciones oportunas. Además, se observó que los órganos subsidiarios deberían tener en cuenta los órganos subsidiarios en el marco de otros acuerdos ambientales multilaterales y otros órganos científicos para evitar solapamientos.

27. Algunos miembros apoyaron el seguimiento y la evaluación de los aspectos socioeconómicos, así como de los flujos financieros hacia los países en desarrollo. Varios miembros apoyaron la creación de un órgano financiero sólido y un fondo específico en el marco del instrumento para proporcionar un apoyo financiero adecuado y previsible a los países en desarrollo. Varios países subrayaron la necesidad de contar con órganos subsidiarios para facilitar la creación de capacidad y la transferencia de tecnología.

28. También se hizo referencia a la necesidad de un mecanismo de aplicación y cumplimiento, así como de seguimiento de los avances, que se desarrollaría una vez que las disposiciones sustantivas estuviesen definidas con mayor claridad. Se reclamó transparencia y un carácter facilitador del órgano de cumplimiento. También se expresó la opinión de que las cuestiones de cumplimiento deberían dejarse para la evaluación nacional.

29. Se sugirió que el órgano rector podría decidir sobre la participación de otros interesados y se apoyó el establecimiento de una agenda de múltiples interesados.

30. Un observador destacó la importancia de definir modalidades de participación de científicos independientes, entre otros en el propio proceso del Comité Intergubernamental de Negociación.

c. Secretaría

31. Se apoyó la creación de una secretaría, entre otras, con las funciones descritas en el párrafo 85 del informe de síntesis. Se sugirió que las disposiciones de los acuerdos ambientales multilaterales existentes, incluidos los Convenios de Estocolmo y Minamata, constituirían un modelo adecuado para el desarrollo de las disposiciones pertinentes. También se sugirió que el órgano rector determinase la ubicación de la secretaría.

3. Disposiciones finales

32. Varios delegados mencionaron los Convenios de Estocolmo y Minamata, así como los elementos reflejados en el documento UNEP/PP/INC.1/8, como posibles puntos de partida para la elaboración de las disposiciones finales. También se sugirió que dichas disposiciones finales se revisasen tras la elaboración de las disposiciones sustantivas.

33. En cuanto a la solución de controversias, se apoyó la equidad y el enfoque de la solución de controversias a través de la negociación. Un grupo de miembros subrayó que la creación de un tribunal sobre cuestiones ambientales iría más allá del mandato del presente instrumento.

34. Algunos miembros apoyaron el desarrollo de disposiciones sobre anexos y disposiciones para su enmienda, mientras que otros consideraron que la necesidad de dichas disposiciones debería evaluarse a la luz de la elaboración de las disposiciones sustantivas.

35. En cuanto a las enmiendas del propio instrumento, algunos delegados insistieron en que se debería poder proponer enmiendas, sobre la base de la ciencia. Algunos también sugirieron que el examen de las enmiendas también debería guiarse por el criterio de precaución.

36. Se sugirió que sería prematuro debatir la entrada en vigor, pero que debería ser un proceso sencillo. Algunos delegados también expresaron su preocupación por el hecho de que era demasiado pronto para negociar sobre las reservas y la retirada. Otros hicieron notar la importancia, a este respecto, de la coherencia con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

37. Se apoyó la elaboración de disposiciones sobre las relaciones con otros acuerdos ambientales multilaterales para evitar duplicaciones.

38. Por último, se sugirió que, aunque las referencias a miembros que no fuesen Partes podrían ser apropiadas, no deberían imponerles requisitos.

B. Tema 3 del programa (labor entre períodos de sesiones)

39. En cuanto a la labor entre períodos de sesiones, la Secretaría presentó algunas indicaciones generales sobre el posible calendario y las modalidades de cualquier labor entre períodos de sesiones que pudiese ser encomendada por el Comité Intergubernamental de Negociación, a la luz del calendario general del proceso del Comité.

40. Varios miembros solicitaron más tiempo para estudiar la presentación realizada por la Secretaría con el fin de poder debatir en profundidad la labor entre períodos de sesiones. Algunos consideraron que el debate era prematuro y solicitaron que esta cuestión se volviese a tratar durante el tercer período de sesiones del Comité.

41. La labor entre períodos de sesiones recibió un amplio apoyo, y los miembros consideraron esencial aprovechar al máximo el tiempo entre las reuniones del Comité, empezando por el intervalo entre períodos de sesiones entre los períodos de sesiones 3º y 4º del Comité. Esta labor podría centrarse en los aspectos técnicos relacionados con la Convención y no debería prejuzgar su contenido, aunque se planteó la posibilidad de trabajar sobre el borrador del instrumento para avanzar en el texto. Algunos miembros también plantearon el mandato de que el Presidente elaborase un primer borrador del futuro instrumento.

42. La mayoría de los miembros coincidieron en la importancia de centrar los debates en los aspectos científicos y técnicos del futuro instrumento. Muchos miembros apoyaron la idea de seleccionar prioridades a lo largo del ciclo de vida de los plásticos. Esta labor podría incluir, entre otras cosas, aspectos como los productos químicos preocupantes, los plásticos evitables y problemáticos, el diseño para la circularidad y el diseño ecológico. Muchos miembros plantearon como prioridad la labor entre períodos de sesiones sobre los polímeros preocupantes, aunque algunos consideraron que dicha labor iba más allá del ámbito de aplicación del instrumento.

43. La mayoría de los miembros también coincidieron en la importancia de mantener debates específicos sobre los medios de aplicación y la movilización de recursos financieros. Se hicieron notar la necesidad de reconocer los diferentes puntos de partida, capacidades y recursos de los países, en particular de los países en desarrollo, y la necesidad de armonizar los compromisos con la financiación. Se plantearon como posibles ámbitos de actuación la preparación de un estudio sobre los flujos financieros existentes para hacer frente a la contaminación por plásticos, la determinación de los déficits de financiación y la posible creación de un órgano subsidiario sobre recursos financieros. Los miembros se mostraron partidarios de recurrir a los mecanismos financieros existentes, un mecanismo independiente y la creación de nuevos enfoques innovadores para la movilización de recursos. Algunos miembros también hicieron hincapié en la inclusión en el debate de la creación de capacidad y la asistencia técnica.

44. En cuanto a las modalidades, numerosos miembros apoyaron la organización de grupos de expertos. Algunos se mostraron favorables a la creación de pequeños grupos de expertos, para los cuales se invitaría a las regiones a proponer candidaturas con el fin de maximizar la eficacia de los trabajos, mientras que otros se mostraron partidarios de una representación más amplia en la labor entre períodos de sesiones. Todos coincidieron en que dichos grupos deberían garantizar un enfoque inclusivo, equilibrado y transparente.

45. Por último, una coalición de observadores subrayó su disposición a apoyar cualquier labor entre períodos de sesiones con conocimientos científicos sólidos y destacó la importancia de permanecer atentos a los conflictos de intereses.