



Distr. general
31 de octubre de 2015

Español
Original: inglés



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

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)
Montevideo, 7 a 11 de septiembre de 2015

Informe de 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

I. Introducción

1. En la sección I de su decisión 25/11, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) aprobó en 2009 el cuarto Programa para el Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental (Programa de Montevideo IV)¹ como estrategia general para la comunidad jurídica internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente orientada a la formulación de actividades en la esfera del derecho ambiental para el decenio de 2010. En el párrafo 3 de la sección I de esa decisión, el Consejo de Administración solicitó al Director Ejecutivo del PNUMA que ejecutase el Programa de Montevideo IV en estrecha colaboración con los Estados, las conferencias de las Partes en los acuerdos ambientales multilaterales y sus secretarías, otras organizaciones internacionales, interesados que no son Estados y particulares, respetando plenamente los mandatos de los acuerdos ambientales multilaterales. En el párrafo 4 de la sección I, el Consejo de Administración solicitó al Director Ejecutivo que realizase un examen de mitad de período de la ejecución y la eficacia del Programa a más tardar en el 28º período de sesiones del Consejo de Administración, que se celebraría en 2015, e informase del impacto del Programa en el 30º período de sesiones del Consejo, previsto para 2019.

2. De conformidad con el párrafo 4 de la sección I de la decisión 25/11, el Director Ejecutivo está llevando a cabo un examen de mitad de período del Programa de Montevideo IV. Con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 de la sección I, está realizando esa labor en estrecha colaboración con los Estados, las conferencias de las Partes en los acuerdos ambientales multilaterales y sus secretarías, otras organizaciones internacionales, interesados que no son Estados y particulares, entre otras cosas mediante la distribución, en diciembre de 2014, de un cuestionario sobre la ejecución del Programa de Montevideo IV.

3. La reunión en curso se convocó con el fin de brindar a esos interesados la oportunidad de seguir contribuyendo a la preparación del examen de mitad de período del Programa de Montevideo IV y recomendar algunas esferas prioritarias del ámbito del derecho ambiental para la adopción de medidas por la comunidad jurídica internacional y el PNUMA durante el resto del Programa de Montevideo IV.

¹ UNEP/Env.Law/MTV4/IG/2/2, anexo I (reproducido para el 25º período de sesiones del Consejo de Administración en el documento UNEP/GC.25/INF/15).

II. Apertura del período de sesiones (tema 1 del programa)

4. La reunión se inauguró a las 10.00 horas del lunes 7 de septiembre de 2015. Formularon declaraciones introductorias la Sra. Elizabeth Maruma Mrema, Directora de la División de Derecho Ambiental y Convenios sobre Medio Ambiente del PNUMA, el Sr. Fernando Lugris, Representante Permanente del Uruguay ante el PNUMA y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, y el Sr. Jorge Rucks, Viceministro y Secretario Adjunto del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay.
5. En su declaración la Sra. Mrema puso de relieve una serie de logros obtenidos desde la puesta en marcha del primer Programa de Montevideo, como la aprobación de los acuerdos ambientales multilaterales en los planos regional y mundial, la elaboración y aplicación nacional de marcos jurídicos nacionales, acompañados de reglamentos para sectores específicos, y el establecimiento de autoridades nacionales en materia de medio ambiente y otros mecanismos institucionales. La oradora también señaló los efectos en el derecho ambiental de las diversas cumbres mundiales celebradas en ese período, y las dimensiones jurídicas de las nuevas prioridades mundiales que se derivaban del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, recientemente aprobado, y la próxima agenda para el desarrollo después de 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible y el nuevo régimen sobre el cambio climático.
6. La Sra. Mrema dijo que el Programa de Montevideo IV había sido aprobado como estrategia general para que la comunidad jurídica internacional determinara las actividades que se realizarían en el decenio 2010-2020. El examen de mitad de período debía ayudar a tener en cuenta las lecciones aprendidas en los primeros cinco años y posibilitar la continuación del Programa, la determinación de los nuevos problemas ambientales que requerían respuestas jurídicas e institucionales, la elaboración de recomendaciones en cuanto a las esferas prioritarias en materia de derecho ambiental y la formulación de perspectivas en ese ámbito después de 2020. Según la oradora, los lazos históricos que unían al Programa y a la ciudad de Montevideo, reforzados por la hospitalidad del Gobierno del Uruguay, deberían servir de inspiración a los representantes en sus consultas y deliberaciones durante los cinco días siguientes.
7. El Sr. Lugris dio una cordial bienvenida a Montevideo a todos los representantes, también en nombre del Ministro de Relaciones Exteriores, el Sr. Rodolfo Nin Novoa. El orador calificó de histórica la decisión adoptada por la comunidad jurídica internacional de regresar a la ciudad en que se había puesto en marcha el Programa de Montevideo para realizar la importante tarea de examinar los progresos alcanzados en el desarrollo del derecho ambiental en el marco del Programa de Montevideo IV. El Sr. Lugris esperaba que la reunión fuese fructífera y pragmática, habida cuenta de que todos los presentes eran conscientes de la importancia de su labor y compartían la responsabilidad de otorgar al desarrollo del derecho ambiental la importancia que merecía. A su juicio, la reunión podía proporcionar una hoja de ruta para la futura supervisión de los avances alcanzados en materia de derecho ambiental.
8. Asimismo, la celebración de la reunión en Montevideo brindaba al Uruguay la oportunidad de reafirmar su compromiso con el derecho ambiental y la labor del PNUMA. Ese compromiso se manifestaba en todos los ámbitos, pero en especial en el de los productos químicos y los desechos. El orador reseñó algunas de las actividades para la protección del medio ambiente realizadas por el Uruguay, en especial el papel rector que había desempeñado en la negociación y aprobación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, y las esferas en que se proponía seguir contribuyendo, incluido el 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se celebraría próximamente.
9. El Sr. Rucks repasó la historia del Programa de Montevideo desde su creación a principios del decenio de 1980. El mundo era muy diferente en aquella época: no había computadoras personales ni teléfonos móviles, y las cuestiones relacionadas con el medio ambiente eran competencia de unos pocos especialistas que aún no había cobrado conciencia de la importancia fundamental del desarrollo sostenible. El planeta ya sentía los efectos de los gases de efecto invernadero, pero no era plenamente consciente de la magnitud del cambio climático que se avecinaba. Con los años el Programa de Montevideo fue objeto de una serie de exámenes y cambios de prioridades y había seguido adaptándose a las exigencias de un mundo cada vez más globalizado.
10. El Sr. Rucks reseñó también el compromiso mantenido por Uruguay a lo largo de los años con la protección del medio ambiente, compromiso que había cristalizado en los esfuerzos que el país realizaba en la actualidad para seguir la senda del desarrollo sostenible. El Programa de Montevideo debía servir de faro para la cooperación internacional en la esfera de la protección del medio ambiente y en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de todo el mundo. La magnitud del

Programa de Montevideo IV era enorme, pero hacía falta ampliarlo aún más con la adición de cuestiones nuevas e importantes y decisiones sobre las medidas prioritarias que adoptar en el futuro.

11. La labor durante la semana de reunión sería ardua. Los expertos reunidos no adoptarían decisiones, pero sus conclusiones y recomendaciones serían importantes para las decisiones futuras, en particular las que se adoptasen en el segundo período de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, previsto para mayo de 2016. Los representantes en la reunión contarían con el apoyo del Gobierno del Uruguay y los especialistas del PNUMA, y el orador confiaba en que, pese a la ardua labor que los aguardaba, tuviesen tiempo de disfrutar de Montevideo.

III. Elección de la Mesa (tema 2 del programa)

12. Los representantes gubernamentales eligieron Presidente de la reunión al Sr. Marcelo Cousillas (Uruguay) y Relator al Sr. Larsey Mensah (Ghana).

IV. Cuestiones de organización (tema 3 del programa)

A. Aprobación del programa

13. Los representantes gubernamentales aprobaron el programa que figura a continuación sobre la base del programa provisional que se había distribuido con antelación a la reunión (UNEP/Env.Law/MTV4/MR/1/1):

1. Apertura de la reunión.
2. Elección de la Mesa.
3. Cuestiones de organización:
 - a) Aprobación del programa;
 - b) Organización de los trabajos.
4. Examen de mitad de período de la ejecución y eficacia del cuarto Programa para el Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental (Programa de Montevideo IV).
5. Cuestiones nuevas e importantes en el ámbito del derecho ambiental, en particular en esferas programáticas del Programa de Montevideo IV.
6. Esferas de acción prioritarias en el ámbito del derecho ambiental en el período hasta 2020, teniendo en cuenta el Programa de Montevideo IV.
7. Recomendaciones y conclusiones.
8. Aprobación del informe.
9. Clausura de la reunión.

B. Organización de los trabajos

14. Los representantes gubernamentales acordaron desarrollar su labor de conformidad con el calendario provisional que se había distribuido con antelación a la reunión, de las 10.00 a las 13.00 horas y de las 15.00 a las 18.00 horas, cada día. Con arreglo a lo dispuesto en las anotaciones al programa provisional (UNEP/Env.Law/MTV4/MR/1/1/Add.1), convinieron también en reunirse principalmente en sesiones plenarias. Al comenzar el debate de los temas 4 a 6 del programa, el representante de la Secretaría haría una breve presentación de los documentos relativos al tema (enumerados en las anotaciones del programa). Además, los expertos invitados presentarían ponencias en relación con el tema 4, sobre recientes acontecimientos importantes en el ámbito del derecho ambiental, y en relación con el tema 5, sobre las cuestiones nuevas e importantes en el ámbito del derecho ambiental, en particular en esferas programáticas del Programa de Montevideo IV.

C. Asistencia

15. Participaron en la reunión representantes de los siguientes países: Afganistán, Albania, Alemania, Antigua y Barbuda, Argentina, Azerbaiyán, Bahrein, Belize, Benin, Bhután, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Burundi, Camboya, Camerún, Chad, Chile, Colombia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, España, Estado de Palestina, Estados Unidos de América, Etiopía, Filipinas, Gambia, Georgia, Ghana, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Honduras, Indonesia, Irán (República Islámica del), Iraq, Italia, Jamaica, Kenya, Lesotho, Líbano, Maldivas, Malí, Marruecos, México, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Perú,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Dominicana, República Popular Democrática Lao, República Unida de Tanzania, Saint Kitts y Nevis, Samoa, Santa Lucía, Santa Sede, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Sri Lanka, Sudán, Suiza, Swazilandia, Tailandia, Tayikistán, Timor Leste, Togo, Turquía, Uganda, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de) y Viet Nam.

16. Participaron también en la reunión representantes de los siguientes órganos de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales, secretarías de los convenios y organizaciones no gubernamentales: Centro de Derecho Ambiental Internacional, Conserve Africa Foundation, Environmental Management and Law Association, Instituto de Derecho Ambiental, Interamerican Association for the Defense of the Environment., la Organización de Estados Americanos, Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas/División de Asuntos Oceánicos y Derecho del Mar, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Secretaría del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

17. Asistieron además los siguientes expertos jurídicos de renombre invitados a participar en la reunión: Sra. Loretta Feris, Profesora de Derecho en el Instituto de Derecho Marino y Ambiental, Departamento de Derecho Público, Universidad de Ciudad del Cabo (Sudáfrica); Sr. Muhammed Tawfiq Ladan, Profesor de Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Ahmadu Bello, Nigeria; Sr. Daniel Bastow Magraw, Investigador Principal del Instituto de Política Exterior y Catedrático de la Universidad Johns Hopkins de los Estados Unidos de América; Sra. Du Qun, Profesora de Derecho y Vicedirectora del Instituto de Investigación del Derecho Ambiental, Facultad de Derecho de la Universidad Wuhan de China; Sra. Dinah L. Shelton, Profesora Emérita de Derecho Internacional, Facultad de Derecho de la Universidad George Washington de los Estados Unidos de América.

V. Examen de mitad de período de la ejecución y eficacia del cuarto Programa para el Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental (Programa de Montevideo IV) (tema 4 del programa)

18. El representante de la Secretaría presentó los documentos relativos al tema del programa, en el que se describían los principales acontecimientos ocurridos en el ámbito del derecho ambiental en los primeros cinco años del Programa de Montevideo IV, junto con los desafíos que se habían planteado en relación con las 27 esferas programáticas del Programa, así como la aplicación de la decisión 27/9 del Consejo de Administración del PNUMA, sobre el impulso de la justicia, la gobernanza y el derecho para la sostenibilidad ambiental. A continuación, expertos jurídicos de renombre invitados a participar en la reunión presentaron ponencias sobre cuestiones nuevas e importantes en el ámbito del derecho ambiental y se desempeñaron también como especialistas y participaron en los debates que se celebraron en relación con este tema del programa.

A. Presentaciones

19. Una de las expertas jurídicas de renombre invitadas aportó algunas consideraciones acerca de la interacción del derecho ambiental y la protección del medio ambiente con otras esferas del derecho internacional y nacional en cuatro ámbitos diferentes: derechos humanos; comercio e inversiones; actividades militares y cuestiones de seguridad. Desde que se comenzó a ejecutar el Programa de Montevideo los órganos de derechos humanos habían elaborado cada vez más normas y ampliado su jurisprudencia sobre las cuestiones relacionadas con la protección del medio ambiente en esferas como el derecho al agua y la vivienda. Ello se había traducido en un énfasis renovado en los aspectos de procedimiento relacionados con la manera en que los derechos humanos inciden en la protección del medio ambiente en contextos como el derecho a la información, el derecho a la participación pública y el acceso a la justicia. Uno de los desafíos que se planteaba era que el enfoque basado en los derechos humanos a la protección del medio ambiente era, por definición, antropocéntrico. Para resolver esa deficiencia, en algunos países se habían comenzado a introducir cambios constitucionales y legislativos en relación con los derechos de la naturaleza en sí. Con respecto a la cuestión del comercio y las inversiones, la oradora señaló que las medidas de protección del medio ambiente seguían siendo cuestionadas ante la Organización Mundial del Comercio como medidas proteccionistas encubiertas. En la esfera de las actividades militares, el PNUMA había realizado una ingente labor desde la guerra del Golfo de 1991, examinando la protección del medio ambiente antes, durante y después del conflicto. La labor en esta esfera también se extendió a los desastres naturales y su atenuación y prevención, en particular en lo que respecta al cambio climático.

20. Otra de las expertas jurídicas de renombre invitadas hizo una exposición centrada en la conservación y ordenación de los recursos sostenibles, teniendo en cuenta los avances y contratiempos registrados. Se refirió en particular a tres esferas: la diversidad biológica, incluidas la flora y la fauna silvestres y otras especies; las aguas marinas, incluidas las especies que viven en ellas; y el agua dulce.

21. Los tres objetivos fundamentales en materia de diversidad biológica eran eliminar los subsidios perjudiciales; velar por que la explotación de las especies marinas fuese sostenible y lícita; y garantizar la aplicación del Protocolo de Nagoya del Convenio sobre la Diversidad Biológica sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización. El PNUMA había realizado una importante labor en las esferas relativas a la responsabilidad y la compensación, pero aún quedaba mucho por hacer. Entre otras importantes presiones que afectaban la diversidad biológica cabía mencionar la pérdida de hábitats, la sobrepesca, la deforestación, múltiples presiones antropógenas sobre los arrecifes de coral, el hecho de que los gobiernos siguiesen asignando subsidios perjudiciales para la diversidad biológica, el aumento del consumo, el cambio climático y el tráfico cada vez mayor de especies silvestres.

22. Entre las cuestiones que tenían incidencia en las aguas marinas se incluían la contaminación por hidrocarburos y la contaminación causada por actividades realizadas en tierra, la elaboración de un nuevo convenio para la Gestión del agua de lastre y la celebración de diversos acuerdos sobre la protección de los mares regionales. El cambio climático, en particular sus efectos en los pequeños Estados insulares en desarrollo; los desastres naturales relacionados con el clima y la acidificación como resultado de las actividades realizadas en la tierra, especialmente en los casos en que se combinaban con la acidificación del cambio climático; un aumento de los nutrientes procedentes de las plantas de tratamiento de agua y de la agricultura; y el aumento de los niveles de basura marina, incluidos los plásticos en particular, eran algunos de los problemas que se presentaban. Se observaron problemas cada vez mayores en la protección de los océanos en zonas fuera de las jurisdicciones nacionales, incluida la pesca ilícita y la explotación minera de los fondos marinos.

23. Un importante avance en relación con el agua dulce había sido la adopción de un enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos a nivel de las cuencas. Se había venido trabajando en la gestión ecológica de los recursos de agua dulce como recurso sostenible y en el reconocimiento del derecho al agua potable y el saneamiento. Entre otras cuestiones a las que se estaba prestando cada vez mayor atención estaban la ordenación de los cursos de agua y de las aguas subterráneas. Un problema importante de cara al futuro era la seguridad del abastecimiento de agua dado que, según proyecciones realizadas, a mediados de siglo, 4 mil millones de personas vivirían en zonas caracterizadas por grave estrés por escasez de agua en un contexto en el que la demanda aumentaría en un 55%.

24. Una tercera experta jurídica de renombre invitada hizo una exposición sobre la evolución del derecho ambiental en su país desde los años ochenta y los diversos cambios y revisiones que había sufrido en diversas esferas, en particular la relación entre la legislación en materia de medio ambiente y el desarrollo ambiental.

25. Se habían logrado hitos importantes, por ejemplo, la aprobación de una ley nacional de protección de la atmósfera, en virtud de la cual se exigía a las empresas mayor responsabilidad por la contaminación atmosférica y se imponían mayores multas en caso de incumplimiento. Otras nuevas leyes aprobadas habían propiciado una mayor participación pública en cuestiones relativas a la protección del medio ambiente, y se había logrado presentar con mayor claridad la ley básica de protección del medio ambiente. Las leyes sobre la utilización de los recursos naturales habían estado en vigor desde los años ochenta y noventa y se estaban revisando en esos momentos.

26. También se habían logrado avances respecto de la aplicación de las leyes y se habían introducido nuevas modalidades de litigios en materia de medio ambiente, además de los procedimientos administrativos y penales habituales, en las causas relacionadas con el medio ambiente. Se estaba utilizando el criterio de precaución para flexibilizar los requisitos tradicionales de causalidad y prueba, y se estaban simplificando los requisitos de representatividad para que las organizaciones no gubernamentales pudiesen ser Partes en procesos judiciales. Esas medidas habían dado buenos resultados y grandes contaminadores estaban siendo enjuiciados. El hecho de que el Gobierno tuviese mayor responsabilidad en cuanto a la promoción del estado de derecho ambiental se consideraba otro avance importante y novedoso.

27. Un gran desafío para el futuro era lograr un equilibrio entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico. La economía de su país estaba experimentando una desaceleración y la posibilidad de que las leyes en materia de medio ambiente pudiesen frenar el desarrollo económico, incluido el empleo, suscitaba preocupación; también se habían planteado interrogantes acerca de cuál era el nivel de reglamentación apropiado.

28. Uno de los expertos jurídicos de renombre invitados presentó una ponencia sobre la pobreza, la equidad y la justicia social en el contexto de la protección del medio ambiente, en la que puso de relieve las novedades más importantes, identificó las esferas en las que se habían logrado importantes progresos y se refirió a algunos retos futuros.

29. Desde que se pusiera en práctica el Programa de Montevideo IV, se habían realizado esfuerzos por establecer un importante vínculo entre la pobreza, la equidad y la justicia social en el contexto de la protección del medio ambiente exhortando a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y al PNUMA a que velasen por la aplicación progresiva de los distintos acuerdos ambientales multilaterales, celebrados desde principios del decenio de 1990; así como de los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular los objetivos 1 y 7, relativos a la pobreza y la sostenibilidad ambiental y del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Como resultado, cada vez se reconocía más que la pobreza era un importante factor que contribuía a la degradación del medio ambiente; y que, por el contrario, un medio ambiente sano podría ayudar a mejorar las condiciones de vida de los grupos pobres y vulnerables, y que el alivio de la pobreza no era una cuestión de caridad sino de justicia social y derechos humanos. Asimismo, en el mundo cada vez se reconocía más que el objetivo máximo de la justicia social era velar por que todas las personas tuviesen acceso a las condiciones mínimas necesarias para disfrutar de una vida saludable y digna, entre otras, el acceso a la educación, la atención de la salud y el empleo, así como la capacidad para participar en los procesos que inciden en sus vidas. Esa equidad era esencial para lograr el desarrollo sostenible ya que la manera más eficaz de reducir la pobreza, promover un crecimiento favorable a los pobres y, al mismo tiempo, proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras, era garantizar una asignación justa de los recursos.

30. En lo que relativo a los progresos alcanzados, los últimos cinco años habían sido testigos de una constante aceptación de la sostenibilidad ambiental como parte del principio del desarrollo sostenible y de los principios jurídicos específicos, tales como el principio de precaución, el principio de la equidad intergeneracional e intrageneracional y el principio de “quien contamina paga”. En segundo lugar, en el informe final de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio se indicaba que, en todo el mundo, la pobreza extrema se había reducido a más de la mitad y que el 58% de la población mundial había logrado tener acceso al agua potable corriente. Esos eran logros dignos de elogio que se situaban en la intersección entre la pobreza, la justicia social y equidad que redundaban en beneficio de la protección del medio ambiente.

31. Seguía siendo un desafío el aplicar la ley de manera que se reconociera el importante vínculo entre la pobreza, la equidad, la justicia social y la protección del medio ambiente, la reducción de la pobreza, haciendo hincapié en los daños ambientales que de ella se derivan y, al mismo tiempo, examinar las condiciones ambientales que contribuyen a la pobreza y hacer frente a las causas profundas de la desigualdad y la injusticia social.

B. Deliberaciones

32. Tras las presentaciones, el Presidente invitó a los representantes a que celebraran un debate general sobre el tema del programa y rindiesen informe sobre los principales acontecimientos, progresos y problemas identificados en las respectivas esferas programáticas del Programa de Montevideo IV y otras cuestiones pertinentes en el ámbito del derecho ambiental desde el inicio del Programa en 2010. Los representantes acordaron estructurar los debates en torno a las cuatro esferas programáticas principales del Programa de Montevideo IV, a saber, eficacia del derecho ambiental; conservación, ordenación y utilización sostenible de los recursos naturales; retos para el derecho ambiental; y relaciones con otras esferas. Muchos representantes reconocieron y agradecieron los avances logrados por los gobiernos y el PNUMA en la aplicación del Programa de Montevideo IV.

1. Eficacia del derecho ambiental

33. En el debate sobre la eficacia del derecho ambiental, todos los que hicieron uso de la palabra resaltaron las medidas que sus países habían adoptado para promover y aplicar la legislación ambiental. Muchos informaron de que entre esas medidas se contaban la consagración en las constituciones de sus países del derecho a un medio ambiente seguro y saludable, un derecho que en algunos casos se hacía extensivo a los animales y el medio ambiente en sí. Entre otras medidas se incluían la aprobación y actualización periódica del marco jurídico sobre la protección del medio ambiente y los reglamentos, incluidas las disposiciones para facilitar su ejecución y la imposición de sanciones en caso de infracciones ecológicas; la incorporación de la protección del medio ambiente a las leyes sectoriales de todo tipo, incluidas en particular las leyes sobre la utilización de los recursos naturales; la utilización de las evaluaciones estratégicas del medio ambiente como base para actualizar las leyes, haciendo especial hincapié en la integración de los pilares económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible, los principios del Programa 21 y el principio 10 de la

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Los representantes pusieron también de relieve la firma y ratificación de los acuerdos ambientales multilaterales y la aprobación y actualización de leyes para incorporar a la legislación nacional las obligaciones derivadas de dichos instrumentos; la creación y el perfeccionamiento de los ministerios de medio ambiente y otros órganos nacionales y locales encargados de promover la protección del medio ambiente; los esfuerzos por fomentar la sensibilización respecto de las cuestiones ambientales entre el público en general, y por fomentar la concienciación y la creación de capacidades por parte de los funcionarios responsables, en particular, los jueces; y los esfuerzos por establecer y proteger el derecho de los ciudadanos a participar en la adopción de decisiones sobre el medio ambiente. Algunos representantes pusieron de relieve los progresos logrados en las negociaciones sobre un acuerdo regional para la plena aplicación de los derechos de acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales bajo los auspicios de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

34. Muchos representantes pusieron también de relieve las dificultades que persistían y las posibles respuestas a estas dificultades. Varios constataron que la coordinación eficaz de las autoridades gubernamentales y los sectores clave revestía gran importancia, y exhortaron a la participación y la coordinación eficaz de todos los departamentos y sectores, con particular énfasis en la integración de las preocupaciones ambientales en la formulación de políticas en esferas tales como la minería, la silvicultura y la pesca. Tras destacar que la participación amplia del público y el acceso de este a la información y los procedimientos judiciales y administrativos eran esenciales, varios representantes pidieron que se estableciera un acuerdo jurídicamente vinculante en esa esfera para su región, sobre la base de las Directrices de Bali para la elaboración de la legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales y la Ley Modelo sobre el acceso a la información aprobada por la Organización de los Estados Americanos. Otros apuntaron que era fundamental incorporar la educación ambiental en los planes de estudio escolares. Un participante señaló a la atención sobre el constante reto que planteaban los devastadores efectos de la guerra sobre las infraestructuras y la pobreza.

35. Muchos representantes subrayaron la importancia de la ejecución de las normas y aludieron a las deficiencias de sus fuerzas policiales y judiciales. Se subrayó la importancia de establecer sanciones importantes, incluidas multas y el cierre de las plantas que incumpliesen sus obligaciones jurídicas. Las reformas incluían el establecimiento de unidades ambientales en los cuerpos policiales, así como planes para la rápida resolución de disputas jurídicas, con especial hincapié en sanciones civiles y penales severas. Sin embargo, era preciso hacer más y uno de los principales obstáculos era la persistente falta de sensibilización entre magistrados y abogados acerca del derecho ambiental en desarrollo. Resultaba esencial, por lo tanto, alentar las actividades de creación de capacidad, no solo en los departamentos del Gobierno y los asociados para el desarrollo, sino también entre la judicatura.

36. Otras dificultades señaladas fueron la necesidad de velar por que los funcionarios formados transmitiesen sus conocimientos a sus colegas antes de abandonar sus puestos; la necesidad de que se actualizaran las legislaciones ambientales obsoletas; y de que se fortaleciesen las instituciones locales y provinciales. Los representantes dijeron también que era necesario que se garantizase la coordinación entre todos los organismos competentes; de que se convenciese a los encargados de adoptar decisiones y a la población en general de los beneficios económicos de la protección del medio ambiente; de que se garantizase la existencia a escala local de conocimientos especializados en materia de medio ambiente y cuestiones jurídicas; de que se lograra un equilibrio entre la conservación y el desarrollo económico; y de que se proporcionase asistencia desde el PNUMA y otros órganos a los países en sus esfuerzos por aplicar y hacer cumplir sus leyes sobre el medio ambiente.

37. Varios representantes se refirieron a las necesidades específicas en sus países y regiones. Uno de ellos pidió al PNUMA que incrementase su presencia y su labor en materia de derecho ambiental en el Pacífico Sur. Otro solicitó que el PNUMA prestase asistencia a su país en sus esfuerzos por elaborar leyes sobre el medio ambiente, un terreno en el que carecía de conocimientos técnicos especializados. En ese contexto, un representante dijo que al PNUMA le correspondía desempeñar un papel muy importante a la hora de ayudar a los países a lograr que sus leyes ambientales fuesen más eficaces, evaluando, por ejemplo, la eficacia de las leyes ambientales de países específicos a petición de estos y ayudando a los países en desarrollo a elaborar y fortalecer las legislaciones nacionales y a mejorar el cumplimiento de las leyes ambientales internacionales.

38. Un representante sugirió varias maneras de mejorar la eficacia del derecho ambiental, entre ellas un examen de los obstáculos organizativos e institucionales que impedían la incorporación de las cuestiones ambientales en todos los sectores. Otras medidas podrían ser la resolución de cuestiones transfronterizas mediante el arbitraje y la diplomacia; y la determinación de las esferas jurídicas prioritarias en las que sería posible obtener efectos concretos, entre ellas la elaboración de políticas

relativas a las industrias extractivas, la evaluación de los efectos ambientales problemáticos, el derecho del medio ambiente y la salud, la promoción de la tecnología como medio de abordar los problemas de maneras innovadoras, la relación entre el género y el derecho ambiental y la identificación de estrategias para luchar contra los delitos ambientales cometidos por cárteles o grandes empresas mediante tecnologías sofisticadas.

39. El representante de la Secretaría del Ozono puso de relieve los elementos que a su juicio habían contribuido a la eficacia del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono. El orador atribuyó el alto nivel de cumplimiento de las disposiciones del Protocolo a la labor desarrollada por el PNUMA y al arduo trabajo realizado por cada uno de los gobiernos, ninguno de los cuales había dejado de cumplir sus obligaciones en virtud del Protocolo. La presentación de informes sobre bases regulares conforme a lo estipulado en el Protocolo había puesto también de manifiesto los altos niveles de cumplimiento de la legislación relacionada con este, que el orador atribuía a la creación de capacidad, a una mayor sensibilización y a las medidas de capacitación en el marco del Protocolo que contaban con el apoyo del PNUMA y otros organismos. La aplicación del Protocolo se había visto fortalecida también por la adopción de medidas relacionadas con el comercio, las cuales habían alentado a los países que no eran Parte en el Protocolo a adherirse a este y beneficiarse de la participación en su aplicación. Destacó además cuatro principios ambientales fundamentales que habían contribuido al éxito del Protocolo y que, dijo, estaban consagrados en este, a saber, el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, el principio de desarrollo sostenible, el principio de precaución y el principio de la responsabilidad de los Estados por daños ambientales ocasionados fuera de los límites de sus jurisdicciones nacionales.

40. El representante de la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas rindió informe sobre dos sucesos clave en la labor de la Asamblea General de las Naciones Unidas con respecto a los océanos y el derecho del mar. El primero había sido la adopción por la Asamblea General, en junio de 2015, de la resolución 69/292, en virtud de la cual la Asamblea decidió desarrollar un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante para la conservación y la sostenibilidad de la diversidad biológica marina en zonas fuera de las jurisdicciones nacionales. La Asamblea General decidió que un comité preparatorio celebrase dos reuniones para deliberar sobre los recursos genéticos marinos, incluso sobre cuestiones relacionadas con el intercambio de beneficios y medidas tales como el desarrollo de instrumentos de gestión por zonas, incluidas zonas marítimas protegidas, la evaluación del impacto ambiental, y la creación de capacidad y la transferencia de tecnologías, y formulase después recomendaciones a la Asamblea General sobre los elementos de un proyecto de texto del instrumento. La primera reunión se celebraría del 28 de marzo al 8 de abril de 2016 y estaría abierta a la participación de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, miembros de los organismos especializados, Partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y observadores. La Asamblea General adoptaría entonces una decisión antes del final de su septuagésimo segundo período de sesiones en 2018 en relación con la celebración y fechas de una conferencia intergubernamental para examinar las recomendaciones formuladas por el comité preparatorio y redactar el texto del instrumento. En virtud de la resolución se estableció también un fondo fiduciario de carácter voluntario para ayudar a los países en desarrollo a participar en las reuniones del comité preparatorio y en la conferencia intergubernamental. El segundo suceso de importancia había sido la labor desplegada durante el 1 proceso para la presentación de informes y la evaluación a nivel mundial del estado del medio ambiente marino, incluidos los aspectos socioeconómicos. Como resultado del primer ciclo del proceso se había realizado la primera evaluación global integrada de los océanos y mares del mundo. El resumen de esa evaluación podía consultarse en línea.

41. El representante de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático describió los principales acontecimientos y desafíos relativos a la lucha contra el cambio climático. En 2012 se había aprobado un segundo período de compromisos del Protocolo de Kyoto para el periodo comprendido entre 2013 y 2020 mediante una enmienda al Protocolo, pero la enmienda aún no había entrado en vigor, ya que solo 43 partes la habían ratificado y eran necesarias 144 ratificaciones. Se había puesto en marcha un proceso para negociar un instrumento nuevo sobre el clima que entraría en vigor en 2020 y, si bien se habían logrado progresos, en particular acerca de la naturaleza jurídica del acuerdo, todavía no estaba claro si las contribuciones determinadas a nivel nacional serían jurídicamente vinculantes.

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

42. Algunos representantes informaron sobre las actividades desplegadas por sus países en relación con la conservación, la ordenación y la utilización sostenible de los recursos naturales, y uno de ellos señaló que la protección y la conservación de los recursos naturales estaban consagradas como un derecho ciudadano en la constitución de su país.

43. Para quienes hicieron uso de la palabra, el agua y los bosques eran esferas de especial interés. Varios países informaron sobre las medidas jurídicas que habían adoptado desde 2010 para proteger esos recursos, entre ellas la promulgación de normativas nuevas, el fortalecimiento de la legislación vigente y la implantación de impuestos ambientales, y otros describieron proyectos o programas especiales implantados con ese fin, incluidos programas regionales.

44. En relación con los recursos marinos, un representante informó de que su país había aprobado una ley para proteger el medio marino contra los daños causados por la exploración y la explotación de los recursos naturales de los fondos marinos. Otro manifestó su preocupación por la caza de ballenas jorobadas fuera de las jurisdicciones nacionales, ya que, según explicó, las ballenas eran un atractivo turístico muy valioso para su país. Otro representante señaló que cada vez se ponían más objeciones a las actividades en alta mar realizadas fuera de las jurisdicciones nacionales por grupos de países en virtud de acuerdos regionales y recalcó que el derecho del mar debería considerarse el único marco regulatorio de toda actividad realizada en los océanos fuera de las jurisdicciones nacionales, incluidas la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos marinos.

45. En relación con la diversidad biológica, algunos representantes señalaron que sus países habían ratificado el Protocolo de Nagoya y el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, y muchos se refirieron a la creación o expansión de zonas protegidas. Un representante también informó de la introducción de normativas sobre el uso, el comercio y la posesión de especies protegidas, y otro describió la estrategia nacional de su país en materia de diversidad biológica para el período 2011-2020.

46. Una representante también informó de que su país había aprobado una ley sobre el uso sostenible del suelo en el contexto de la transferencia de propiedad de tierras agrícolas.

3. Retos para el derecho ambiental

47. Tras señalar que muchos de los representantes habían hecho referencia a los retos durante las deliberaciones sobre los temas ya tratados, el Presidente invitó a los representantes a formular las observaciones que desearan añadir al respecto.

48. En el debate que tuvo lugar a continuación, todos los que hicieron uso de la palabra manifestaron que los efectos del cambio climático eran un motivo de preocupación importante. Muchos explicaron que sus países estaban tratando de afrontar ese problema mediante leyes y medidas normativas nuevas o actualizadas, teniendo en cuenta las obligaciones que les incumbían en virtud de los convenios internacionales pertinentes; la elaboración de estrategias de mitigación y adaptación para sectores fundamentales, como son los de la energía, el transporte y la agricultura y la incorporación de esas estrategias en la ordenación territorial. Entre otras medidas se señalaron el establecimiento de fondos nacionales para el clima y la presentación de propuestas de proyectos al Fondo de adaptación y el Fondo Verde para el Clima; y la promoción de la neutralidad en emisiones de carbono, entre otras cosas fijando objetivos ambiciosos para las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional al nuevo régimen mundial sobre el cambio climático. Sin embargo, en muchos casos, esas iniciativas tropezaban con otro grave obstáculo para la aplicación eficaz de las leyes sobre el medio ambiente: la pobreza. Varios representantes señalaron que la pobreza menoscababa la labor dirigida a alentar la sustitución de los combustibles fósiles por fuentes de energía menos contaminantes pero más costosas, como el gas natural y las energías renovables, e impedía la adopción de medidas normativas eficaces para atajar las prácticas nocivas para el medio ambiente, en especial las actividades ilícitas en los ámbitos de la minería, la tala, la pesca y el comercio de fauna y flora silvestres.

49. Varios representantes dijeron que la aplicación eficaz de las leyes ambientales también estaba obstaculizada por la falta de obligaciones vinculantes y sanciones adecuadas para las infracciones. Un participante pidió que los países incluyesen los delitos contra el medio ambiente en sus códigos penales nacionales. Otro, en cambio, recomendó medidas de cumplimiento civiles y administrativas en lugar de un criterio exclusivamente penal para las infracciones menos graves y apuntó que la clave para fomentar el cumplimiento podía radicar en la economía conductual. Varios representantes destacaron la importancia decisiva del fortalecimiento institucional y algunos añadieron que hacía falta aclarar las funciones y responsabilidades de los ministerios de medio ambiente dentro del aparato del Estado. Varios representantes dijeron que sus gobiernos habían establecido autoridades nacionales para elaborar y aplicar normas nacionales relativas, entre otras cosas, a la calidad del aire, el suelo y el agua. Sin embargo, algunos señalaron que, sin apoyo técnico y financiero, muchos países no podrían realizar las evaluaciones ambientales preliminares necesarias para elaborar las normas. Muchos representantes dijeron que hacía falta movilizar recursos, impartir capacitación adecuada e intercambiar experiencias y conocimientos especializados, y uno en particular señaló que los ministerios de medio ambiente solían tener los presupuestos más reducidos de todos los departamentos

gubernamentales y sugirieron que la intervención de organizaciones internacionales como el PNUMA podía ayudar a corregir esa situación. Un representante propuso la creación de incentivos económicos y fiscales y la mejora de los servicios ambientales para que la protección del medio ambiente fuese sostenible desde el punto de vista económico; otro resaltó las ventajas de los impuestos ambientales, respaldados con multas severas para los evasores.

50. Un representante describió las dificultades con que tropezaba el gobierno de su país para tratar de aplicar la legislación ambiental debido a que su país se encontraba bajo ocupación militar y propuso que la ocupación militar se considerara entre las cuestiones nuevas.

51. Muchos representantes dijeron que la participación de todos los interesados, incluidos la sociedad civil y el sector privado, en la adopción de decisiones era fundamental para superar los diversos problemas y algunos añadieron que para lograr esa participación era indispensable el acceso a la información y la sensibilización de la opinión pública. Según algunos representantes, era importante hacer entender que el derecho ambiental era un marco para el desarrollo y no un instrumento de represión para los encargados de hacer cumplir la ley.

52. El representante de la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica describió la forma en que el Protocolo de Nagoya y el Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología trataban de subsanar las deficiencias de las legislaciones nacionales sobre medio ambiente, así como la forma en que el plan estratégico del Convenio para la década 2010-2020 fomentaba las sinergias entre las Partes y las dotaba de un marco y unos objetivos para actualizar las estrategias y planes de acción nacionales.

53. El representante de una organización no gubernamental de la esfera del derecho ambiental se refirió en particular a la elaboración de normas en el ámbito de los derechos humanos y el medio ambiente y dijo que era necesario facilitar el acceso a la información y proteger a los activistas frente a los ataques a su integridad física.

54. El representante de una organización no gubernamental dedicada al derecho ambiental señaló, entre otras cosas, que cada vez se tenía más conciencia de los vínculos existentes entre el derecho ambiental y los derechos humanos, la seguridad, la asistencia humanitaria y el desarrollo, y destacó el carácter singular de los problemas que planteaba la consolidación de la paz en relación con el medio ambiente en países afectados por conflictos motivados por el uso de la tierra, el agua y otros recursos, así como el fenómeno de los accidentes industriales provocados por causas ambientales.

4. Relaciones con otras esferas

55. Durante el debate sobre las relaciones entre el medio ambiente y otras esferas, tanto los representantes como los expertos jurídicos de renombre invitados identificaron y examinaron una amplia gama de cuestiones intersectoriales, entre otras, los derechos humanos, el comercio, la salud, la agricultura, el derecho penal y los recursos naturales. Un representante dijo a modo de observación general que si bien el enfoque de las Naciones Unidas a las cuestiones intersectoriales era habitualmente adecuado, se lograrían resultados más significativos si se velaba por una mayor cooperación y coordinación entre las diferentes entidades, así como una mayor coherencia entre las diversas posiciones y organizaciones. De manera más concreta señaló que quizás el PNUMA podría coordinar las posiciones de sus diversas secretarías de manera que las soluciones relativas a las cuestiones ambientales tuviesen en cuenta los aspectos que planteaban problemas en otras esferas, como el comercio.

a) Derechos humanos

56. Varios representantes que hicieron uso de la palabra se refirieron a las relaciones entre los derechos humanos y el medio ambiente en sus países. Uno de ellos habló del creciente interés que en los últimos 20 años había suscitado en su país un enfoque de dos vertientes dirigido a reparar los daños ocasionados al medio ambiente, que abarcaba tanto los derechos humanos, con compensaciones a las personas afectadas, como los derechos de la naturaleza, con compensaciones por los daños ambientales ocasionados. En otro país, el derecho a disfrutar de un medio ambiente limpio y saludable estaba consagrado en la Constitución, y los ciudadanos tenían derecho a ejercer acciones penales contra los responsables por vulneraciones del medio ambiente, entre otras, las relacionadas con los recursos genéticos y el comercio de esos recursos. Otra representante dijo que en su país se respetaba la intersección con los derechos humanos durante el cumplimiento de los fallos relacionados con el medio ambiente.

57. El representante de la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático dijo que el régimen del cambio climático se había centrado siempre en las

dimensiones humanas del cambio climático y sus efectos, al tiempo que reconocía sus derechos procesales, como el acceso a la información y la participación del público en la elaboración y puesta en práctica de políticas, pero que la consideración de los derechos expresada en términos socioeconómicos era un acontecimiento reciente. Fue en los Acuerdos de Cancún donde por primera vez figuró un texto sobre los derechos humanos y en el texto de negociación de Ginebra preparado por el Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban figuraban, en sus párrafos de la parte dispositiva y del preámbulo, referencias a la interfaz entre el cambio climático y los derechos humanos. Las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático deberían decidir que opciones se mantendrían en el texto del acuerdo de París.

58. Un representante dijo que no todos los países coincidían en que era en los últimos tiempos cuando se había comenzado a establecer una relación entre los derechos humanos y el medio ambiente. Su país consideraba que no había un derecho humano concreto que se relacionase con un medio ambiente limpio y saludable a nivel internacional, aunque en el derecho internacional existiesen derechos humanos, tales como el derecho a un nivel de vida adecuado, por ejemplo, que podrían invocarse cuando se trataba de cuestiones ambientales.

59. Uno de los expertos jurídicos de renombre que había sido invitado dijo que la naturaleza intersectorial de los derechos humanos abarcaba las evaluaciones del impacto sobre el medio ambiente. La legislación internacional en materia de derechos humanos, dijo, exigía que se realizaran esas evaluaciones siempre que los daños ambientales pudiesen interferir con los derechos humanos. Exhortó a los representantes a que leyesen los 14 informes elaborados por el Relator Especial para los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, Sr. John Knox, y dijo que estos estaban en perfecta consonancia con los objetivos del Programa de Montevideo IV. Una experta jurídica de renombre invitada señaló que cada vez se modificaban más leyes para que reflejasen tanto las evaluaciones de los impactos ambientales como las de los impactos sociales y que los procedimientos que se seguían para esas modificaciones tenían en cuenta los pilares social, económico y ambiental de los objetivos de desarrollo sostenible y propiciaban una mayor participación del público en el proceso de adopción de decisiones relativas al medio ambiente. Era importante, añadió, examinar dónde y bajo qué autoridad se realizaban esas evaluaciones y señaló que las evaluaciones realizadas y revisadas por ministerios ambientales o sociales serían muy diferentes que las revisadas y aprobadas por las autoridades en el ámbito de la minería. En ese contexto, otro de los expertos jurídicos de renombre invitados dijo que la próxima aprobación de los objetivos de desarrollo sostenible daría al PNUMA la oportunidad de analizar cómo adaptar adecuadamente y fortalecer las leyes en materia de medio ambiente para lograr los objetivos de desarrollo sostenible, lo que a su vez sería ayudaría al PNUMA a participar de manera constructiva en la agenda para el desarrollo después de 2015.

60. Un representante describió una iniciativa de clasificación y divulgación del desempeño utilizada para asegurar el cumplimiento en su país del proceso de evaluación del impacto ambiental y fortalecer la concienciación y participación del público.

b) Comercio

61. Los representantes plantearon una serie de consideraciones a propósito de la relación entre el medio ambiente y el comercio, entre ellas la tendencia cada vez más frecuente a que los acuerdos de libre comercio incluyesen disposiciones firmes a propósito de la protección del medio ambiente. Un representante advirtió de que, aun cuando quizá ofrezca una oportunidad innegable de estandarizar la protección ambiental en economías diferentes, esta circunstancia presentaba también el riesgo de que las disputas ambientales se consideren aspectos subsidiarios dentro del marco de los acuerdos de libre comercio, en lugar de cuestiones principales según el sistema ambiental multilateral. Otro representante respondió que su país siempre había opinado que el medio ambiente y el comercio internacional debían considerarse mutuamente complementarios. En los acuerdos de libre comercio, las obligaciones ambientales internacionales derivadas de los acuerdos ambientales multilaterales se consideraban distintas y no incorporadas en las obligaciones del comercio internacional; de ese modo, los acuerdos de libre comercio podrían incluir disposiciones que propusiesen o incluso obligasen a las partes a cumplir con sus obligaciones legales respecto al medio ambiente.

62. Otra de las tendencias percibidas era el creciente establecimiento de estándares internacionales para productos, procesos y servicios, de los cuales un representante dijo que podrían constituir un obstáculo al comercio y que deberían ser considerados desde el punto de vista del derecho ambiental. Una cuestión conexas era la certificación de los laboratorios, puesto que las pruebas presentadas ante los tribunales a menudo eran rechazadas por no proceder de laboratorios certificados o incumplir estándares específicos; los países no siempre disponían de los recursos necesarios para certificar sus laboratorios. Se mencionaron también las actividades al amparo de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual como una consideración comercial que afectaba al medio ambiente, por cuanto

habían sido relevantes en la ratificación del Protocolo de Nagoya, a raíz del cual fue preciso adaptar la legislación sobre propiedad intelectual para permitir la aplicación del Protocolo.

63. Uno de los expertos jurídicos de renombre invitados señaló a la atención sobre los recientes esfuerzos realizados para ampliar las reglas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, que incrementarían la transparencia de ser adoptadas. Los cambios propuestos, sin embargo, no se aplicarían a los tratados bilaterales sobre inversiones ya existentes, a menos que las Partes de dichos tratados así lo acordaran. Instó a todos los funcionarios gubernamentales a exhortar a sus respectivos Gobiernos a adherirse a la Convención sobre la Transparencia en los Arbitrajes entre Inversionistas y Estados en el Marco de un Tratado, ya que los casos que les incumbiesen bajo los acuerdos bilaterales sobre inversiones estarían cubiertos por las nuevas reglas.

c) Salud

64. Una de las expertas jurídicas de renombre invitadas destacó la intersección entre la salud pública y el medio ambiente, la cual, dijo, resultaba patente en tareas llevadas a cabo por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Mundial del Trabajo, como por ejemplo el Convenio Marco para el Control del Tabaco y otros esfuerzos relativos al lugar de trabajo, incluido el de los trabajadores agrícolas. Existía además una conciencia creciente del vínculo entre las epidemias y pandemias y los daños al medio ambiente, ya que diversos estudios vinculaban el aumento en afecciones como el asma, el autismo y la leucemia infantil con factores ambientales, y especialmente con pesticidas.

65. Dos representantes indicaron que sus países, signatarios de la Declaración de Libreville sobre Salud y Medio Ambiente en África habían elaborado planes de acción conformes a la Declaración pero carecían de los recursos económicos necesarios para aplicarlos.

d) Agricultura

66. Uno de los expertos jurídicos de renombre invitados señaló que empezaban a verse los efectos sobre el medio ambiente de la ingeniería genética, por ejemplo en forma de una mayor resistencia a los herbicidas y otros pesticidas debida al uso de cultivos genéticamente modificados. Un asunto que requería atención especial y era motivo de gran preocupación para los científicos era el de los activadores de micropartículas, que estaban provocando cambios que se propagaban muy rápidamente en algunas especies en su conjunto, lo que daba lugar a que todos los nuevos especímenes adquiriesen una nueva característica independientemente de si resultaba atractivo desde el punto de vista evolutivo.

e) Derecho penal

67. Una de las expertas jurídicas de renombre invitadas se refirió a las importantes implicaciones de las actividades delictivas transfronterizas para la cooperación entre países en materia penal, así como para los tratados de extradición; estos últimos, dijo, deberían ser actualizados para tener en cuenta los delitos ambientales. Varios representantes opinaron que era necesario incrementar considerablemente las sanciones económicas, a fin de que tengan un verdadero efecto disuasorio.

f) Recursos naturales

68. Un representante informó de que la Comunidad del Caribe (CARICOM) estaba elaborando un nuevo marco para la gestión del medio ambiente y los recursos naturales que se regiría por el Tratado revisado de Chaguaramas por el que se estableció la Comunidad del Caribe y el Mercado y Economía Únicos de la CARICOM, que había establecido también un tribunal caribeño de justicia.

5. Otras deliberaciones sobre el Programa de Montevideo IV

69. Tras el debate sobre las cuatro esferas temáticas principales del Programa de Montevideo IV, resumido en las secciones 1 a 4 precedentes, el Presidente invitó a formular más comentarios sobre esas esferas.

70. En respuesta a esa invitación, un representante señaló la cuestión del acceso a los fondos para la aplicación del derecho ambiental y opinó que ese acceso debería reflejar no tanto los deseos de los donantes como las necesidades de los beneficiarios. Otro dijo que las evaluaciones de los efectos en el medio ambiente no siempre señalaban los posibles riesgos ambientales, por lo que deberían acompañarse de planes de gestión ambiental para mitigar esos riesgos en toda la duración de los proyectos. Otro representante dijo que hacían falta actividades de creación de capacidad para ayudar a los países africanos a afrontar el problema de las importaciones de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos camuflados como equipos de segunda mano.

71. Un representante dijo que su país había puesto en marcha un proyecto piloto para aumentar la eficacia del derecho ambiental cuyo resultado había sido la creación de una red de funcionarios, entre ellos agentes de policía y jueces, y una oficina especializada en cuestiones ambientales. Su Gobierno contaba con fuerzas policiales especializadas en medio ambiente que trabajaban en estrecha colaboración con el Ministerio de Justicia. Además de la creación de capacidad y el establecimiento de redes que aglutinasen a todos los agentes pertinentes, era fundamental que los gobiernos, al aprobar leyes ambientales, asignasen recursos suficientes para su aplicación.
72. Un representante afirmó que la aplicación del derecho ambiental exigía la labor concertada de diversas instituciones y alentó al PNUMA a emprender un proceso de recopilación de leyes y marcos modelo impulsado por los Estados Miembros y a implantar un programa para ofrecer ayuda en materia de aplicación a los países que la solicitasen, como parte del esfuerzo por ajustar su labor con arreglo al Programa de Montevideo IV.
73. El representante de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) expuso sucintamente las actividades de su organización en la esfera del derecho ambiental, entre las que, según dijo, cabía citar la investigación jurídica, el asesoramiento, la elaboración de guías para la aplicación de instrumentos relativos al medio ambiente, la generación y difusión de información y las actividades de creación de capacidad, las cuales, según preciso, no solo consistían en sensibilizar sobre leyes concretas, sino también en lograr que la gente entendiese la legislación y colaborase plenamente con ella. La UICN desarrollaba su labor en esferas como la planificación integrada para el aumento de la resiliencia de los ecosistemas frente al cambio climático, los enfoques basados en derechos aplicables a la conservación, la conservación del suelo, la conservación marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional y los problemas ambientales en los conflictos armados.
74. Un representante de una organización no gubernamental relacionada con el derecho ambiental señaló que podrían extraerse valiosas lecciones de los estudios multidisciplinares llevados a cabo en el río Danubio en los que se mostraba cómo distintas entidades gubernamentales habían cooperado para alcanzar objetivos de protección ambiental, al tiempo que reflejaba que algunas entidades no veían en el río más que una fuente barata de transporte o energía, por ejemplo. Señaló también la necesidad de apoyar a las comunidades sostenibles locales, las cuales, en su opinión, revestían una importancia clave en la creación de resiliencia para hacer frente al cambio climático y mitigar sus efectos, pero que en algunos países encontraban dificultades porque no encajaban en categorías jurídicas claramente definidas.
75. Un experto jurídico de renombre invitado propuso que el PNUMA estableciese una base de datos de oficiales jurídicos de instituciones ambientales nacionales para alentar a estos oficiales a establecer contactos entre sí. Propuso también que todos los representantes contribuyesen a ese esfuerzo, para que de esa manera el PNUMA pudiese promover la sostenibilidad y la creación de capacidad.
76. Tras el debate anterior, el Presidente planteó algunas cuestiones que, a su juicio, podrían surgir a propósito de los derechos humanos y el medio ambiente, el papel de la judicatura en asuntos ambientales y la criminalización de conductas que violan las leyes ambientales y perjudican al medio ambiente, así como sobre el cambio climático.
77. A propósito de esa primera pregunta, preguntó si el vínculo entre la legislación relativa a los derechos humanos y el derecho ambiental podría conducir a que este último acabase incorporándose a la primera y sugirió que la interpretación de las violaciones de derechos ambientales como violaciones de derechos humanos podría suponer que los órganos e instituciones de derechos humanos tuvieran jurisdicción sobre asuntos ambientales.
78. En cuanto al papel de la judicatura en asuntos ambientales, preguntó si los repetidos llamamientos en pro de una mayor intervención de los jueces en los asuntos relativos al medio ambiente podría poner en entredicho la independencia judicial, y propuso como alternativa que los jueces del futuro recibiesen formación en derecho ambiental en las universidades.
79. Respecto a los comportamientos que dañan el medio ambiente, quiso saber si la criminalización de tales comportamientos sería la manera más efectiva de tratar con ellos y propuso que se estudiase la posibilidad de enfocar el asunto por la vía administrativa y civil, no solo para sancionar a los perpetradores, sino también para prevenir las violaciones.
80. En relación con el cambio climático, preguntó si sería posible promulgar leyes específicas sobre el cambio climático, y comentó que las causas y efectos del cambio climático y la adaptación a este quizá estaban ya integradas en la legislación ambiental y que sería posible rediseñar esta legislación, al igual que el Programa de Montevideo, para que abordase los retos planteados por el clima.

81. A continuación invitó a los representantes a que respondieran a esas preguntas.
82. Respecto de los derechos humanos y el medio ambiente, una representante compartió las experiencias de su país y dijo que en los países donde las consideraciones sobre el medio ambiente habían pasado a segundo plano como consecuencia de las crisis humanitarias y la agitación social, reforzar los vínculos entre la protección ambiental y los derechos humanos era una manera de conseguir que los jueces abordasen los problemas ambientales.
83. Un experto jurídico de renombre invitado afirmó que el establecimiento de un nexo entre los derechos humanos y el medio ambiente beneficiaba a la comunidad internacional y no debería llevar a que se interpretasen las violaciones del medio ambiente como violaciones de los derechos humanos. Una experta jurídica de renombre invitada dio a entender que el nexo ofrecía una oportunidad de valerse de un enfoque basado en los derechos humanos como marco a través del cual podrían abordarse las cuestiones ambientales; por ejemplo, podría servir para exigir responsabilidades jurídicas a los gobiernos y al sector privado en cuanto a la protección del derecho constitucional a un entorno saludable. Otra de las expertas jurídicas de renombre invitadas señaló que había ejercido en tribunales de derechos humanos, y que estos no decidían sobre casos ambientales, sino más bien sobre casos de derechos humanos que en ocasiones, por coincidencia, abarcaban también consideraciones de carácter ambiental. Los tribunales de derechos humanos, por lo tanto, no podían servir para proteger la naturaleza, excepto en casos puntuales relacionados con los derechos humanos.
84. A propósito del papel de la judicatura, un representante señaló que los jueces podían ser independientes y al mismo tiempo servir a los intereses del público en general que sufrían las consecuencias de problemas ambientales de los cuales los jueces no podían aislarse. Un representante dijo que en algunos países los jueces no podían escapar a la influencia del poder ejecutivo o a la presión que ejercían las grandes empresas. Otro propuso que se exhortase a los Estados a hacer del derecho ambiental una materia obligatoria de estudio en las facultades de Derecho.
85. Un experto jurídico de renombre invitado explicó que la jurisprudencia del decenio pasado en países como la India, las Filipinas, Nigeria y Sudáfrica había demostrado que los jueces se habían beneficiado de los esfuerzos desplegados por el PNUMA a lo largo de los últimos diez años por ofrecer capacitación a la judicatura en materia de derecho ambiental, y que estaban preparados para aceptar el reto que suponía proteger el medio ambiente y los derechos humanos. El PNUMA había elaborado un compendio resumido de fallos judiciales sobre asuntos ambientales dictados por jueces de diversos países, el cual podía consultarse en el sitio Web del PNUMA.
86. Con respecto a las sanciones por violaciones de leyes ambientales, un representante dijo que tanto las responsabilidades civiles como penales podrían ser útiles a la hora de promover la aplicación y cumplimiento de las leyes ambientales. Dos representantes preguntaron cuáles serían las normas por las que podrían guiarse los países para calcular los daños y perjuicios derivados de pleitos en materia de medio ambiente.
87. Un experto jurídico de renombre invitado dijo que el PNUMA había elaborado orientaciones para ayudar a los países a determinar si las sanciones apropiadas para cada caso concreto eran civiles o penales, y propuso que el PNUMA continuase recopilando buenas prácticas de los Estados miembros en este terreno. Una experta jurídica de renombre invitada señaló que, si bien las sanciones administrativas podrían tener su importancia en el derecho ambiental, también podrían emplearse sanciones penales, por ejemplo para obligar a aquellas empresas que hubiesen causado daños ambientales a emprender actividades de restauración o rehabilitación del medio ambiente. Otra experta jurídica de renombre invitada, tras observar que tanto las sanciones civiles como penales podrían tener su utilidad en casos concretos, señaló que el creciente uso del derecho penal como suplemento del derecho civil y administrativo para afrontar las violaciones de las leyes ambientales había sido una de las respuestas a los temores del pasado de que las sanciones ambientales no eran lo suficientemente severas como para impedir las violaciones de las leyes ambientales. Destacó, sin embargo, que ni siquiera las sanciones severas surtían efecto si no se hacían cumplir las leyes ambientales. Señaló, no obstante, que era más importante como factor de disuasión la probabilidad de un enjuiciamiento que la severidad de cualquier sanción. Por esa razón, era fundamental que se aplicaran las leyes.
88. En relación con el cambio climático, un experto jurídico de renombre invitado dijo que informes recientes del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mostraban que la tendencia por la que el cambio climático se consideraba cada vez más un asunto de derechos humanos se basaba en la evidencia de que el cambio climático afectaba a la salud, los alimentos, el agua y el saneamiento, entre otras cosas. El orador exhortó a los representantes a leer los informes, que estaban disponibles en el sitio Web del Consejo.

89. En una sesión posterior continuaron las deliberaciones sobre las cuatro cuestiones técnicas planteadas por la Presidencia. Respecto de la relativa al vínculo entre los derechos humanos y el medio ambiente, la mayoría de los que hicieron uso de la palabra respaldaron la opinión de que el derecho a un medio ambiente limpio y sano era un derecho humano básico y uno de ellos añadió que la protección del medio ambiente, en última instancia, era una cuestión de la protección de la vida humana. Con todo, algunos señalaron que en sus leyes y constituciones nacionales no se reconocía aún ese derecho. Uno dijo que el derecho a un medio ambiente limpio y sano era una novedad relativamente reciente; por ende, era comprensible que tuviese que ver con los demás derechos existentes, como el derecho a la salud y al empleo y los derechos de propiedad, pero ello podría dar lugar a contradicciones. Otro dijo que correspondía a los gobiernos crear las condiciones para que los ciudadanos pudiesen ejercer sus derechos ambientales. Una representante preguntó, no obstante, si el objetivo de forjar un vínculo con los derechos humanos era promover la ecologización de esos derechos. Se preguntó si no se debería hacer hincapié en el derecho colectivo de las comunidades a decidir la manera de proteger y administrar sus propios recursos naturales y si se debería seguir considerando al medio ambiente en el actual marco del derecho sobre los derechos humanos en lugar de plantearlo directamente como el derecho del propio medio ambiente a la protección.

90. A propósito de la función del poder judicial en cuestiones ambientales, un representante dijo que el poder judicial del país tenía el deber sagrado de proteger los derechos humanos básicos de sus ciudadanos, en particular el derecho a un medio ambiente limpio y sano; otro dijo que los abogados que se ocupaban de derecho ambiental tenían que tener plenamente en cuenta los conocimientos científicos y que el desarrollo del derecho ambiental tenía que marchar a la par de los adelantos científicos; un tercero añadió que era importante conciliar los diferentes puntos de vista de los magistrados y los ambientalistas, lo que requería seguir creando capacidad, impartiendo capacitación y estableciendo redes de expertos que intercambiasen conocimientos especializados y buenas prácticas. Una representante dijo que los abogados ambientalistas no estaban en condiciones de introducir los conocimientos científicos sobre los que se sustentaba la protección del medio ambiente, lo que significa que los científicos iban a tener que desempeñar una función en las diligencias legales; señaló también que las conclusiones científicas no siempre podrían ser lo suficientemente definitivas para cumplir los criterios aplicables sobre la carga de la prueba.

91. Algunos representantes se preguntaron si las violaciones del derecho ambiental podrían ser de la competencia de las magistraturas nacionales y propusieron que se remitieran a los tribunales internacionales para garantizar la imparcialidad. En ese mismo orden de cosas, algunos representantes dijeron que las magistraturas nacionales no tenían los medios para determinar las violaciones del derecho ambiental, sobre todo en situaciones de conflicto, ni para zanjar controversias mediante la conciliación y el arbitraje. Por esa razón, había que impartir capacitación a los magistrados, algo que, según uno de ellos, correspondía al PNUMA. No obstante, algunos representantes plantearon que cabía a posibilidad de que los magistrados no acogiesen esa iniciativa de buen grado.

92. Sobre la cuestión de la tipificación como delito de las conductas que violasen las leyes ambientales y perjudicasen el medio ambiente, muchos representantes reconocieron la necesidad de aplicar mecanismos de disuasión para modificar esas conductas. Varios plantearon que era necesario aplicar sanciones administrativas, civiles y penales severas, que incluyesen no solo el castigo sino la reparación; otro añadió que deberían ser de conocimiento público las resoluciones sobre delitos ambientales. Un participante dijo que la imposición de sanciones requería una intervención eficaz de la policía y de los organismos encargados de hacer cumplir la ley para evaluar el alcance y la naturaleza de los daños y añadió que tendrían que estar dotados de lo necesario para desempeñar esa función. Otro dijo que los esfuerzos para enjuiciar delitos ambientales en su país seguían tropezando con dificultades debido a la falta de información científica fiable. Varios representantes consideraron fundamental la concienciación para garantizar que los ciudadanos tuviesen conocimiento de sus derechos y responsabilidades y del hecho de que el derecho ambiental se estaba elaborando en interés suyo. En ese orden de ideas, un representante expresó su preocupación ante algunas conductas que perjudicaban el medio ambiente eran parte inextricable de culturas indígenas locales que necesitaban protección.

93. Varios representantes dijeron que sus sistemas jurídicos todavía no habían impuesto sanciones eficaces. Uno de ellos planteó que el problema estaba en la aplicación de las leyes y no en las leyes en sí mismas; por lo que la incorporación de la protección ambiental y el fortalecimiento institucional en las actividades principales, apoyada por un aumento de los fondos para los ministerios de medio ambiente, era una cuestión decisiva. Otro señaló que las autoridades de su país se abstendían de imponer sanciones penales para no obstruir las negociaciones con las industrias que se verían afectadas y añadió que era indispensable usar los códigos penales de manera innovadora para hacer cumplir las leyes ambientales.

VI. Cuestiones nuevas e importantes en el ámbito del derecho ambiental, en particular en esferas programáticas del Programa de Montevideo IV (tema 5 del programa)

94. El representante de la Secretaría presentó el documento relacionado con este tema del programa, en el que se trataban en forma resumida varias cuestiones, que podrían considerarse nuevas. Señaló que el Programa de Montevideo IV abarcaba una amplia gama de cuestiones, pero se había preparado en 2008; en los años que siguieron, habían tenido lugar importantes acontecimientos en relación con cuestiones específicas. En el documento se detallaba un conjunto de cuestiones nuevas e importantes señaladas en los distintos seminarios y reuniones que el PNUMA había organizado, en los que habían participado expertos, y se analizaban los adelantos logrados en relación con los delitos ambientales; la contaminación atmosférica y la protección de la atmósfera; los océanos y mares; los fundamentos jurídicos de la sostenibilidad ambiental y otras esferas.

95. Los expertos jurídicos de renombre invitados presentaron a continuación sus ponencias sobre cuestiones nuevas e importantes en el ámbito del derecho ambiental. También evacuaron consultas y participaron en las deliberaciones que se celebraron en relación con este tema del programa. Los representantes de las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales y de otras entidades proporcionaron también información en relación con el tema acerca de sus organizaciones y actividades correspondientes. A continuación quedó abierto el debate general.

A. Exposiciones

96. Una experta jurídica de renombre invitada se refirió al problema mundial cada vez más acuciante de la contaminación sónica, que ya se había demostrado que afectaba no solo a los seres humanos sino también a todos los mamíferos, causaba cambios temporales y permanentes en los sistemas endocrino y nervioso, sordera, hipertensión, enfermedades cardíacas, insomnio, depresión del sistema inmunológico, estrés, agresividad y bajo peso al nacer e impedía el desarrollo cognitivo de los niños. El costo monetario de esos daños se había calculado en la Unión Europea en 40.000 millones de euros anuales. Las fuentes de contaminación sónica eran el tráfico de vehículos, la aviación y la industria, también resultaban cada vez más perjudiciales los efectos de los reproductores de música personales que se vendían sin límite a los niveles de ruido que podrían generar. En las norma de la Organización Mundial de la Salud se recomendaba que la exposición diaria no debería rebasar las ocho horas a un sonido de más de 85 decibeles. El trabajo en centros de entretenimiento, salas de conciertos, bares y lugares de esa índole suponía también una seria contaminación sónica, a veces con un nivel de ruido suficiente para causar dolor, es decir de 140 dB o más en el caso de los adultos y 120 dB o más para los niños. De manera que era imperiosa la necesidad de imponer reglamentos al respecto como problema de salud pública. En 2007, la Asociación Médica Mundial había emitido una declaración sobre el ruido, en la que había recomendado a los gobiernos que la opinión pública tenía que estar mejor informada de los peligros de la contaminación sónica, que los ministerios de transporte y planificación urbana tenían que tener en cuenta la creciente amenaza para la salud pública que era la contaminación sónica y que había que adoptar, aplicar y vigilar la aplicación de reglamentos apropiados sobre el ruido, en particular para proteger a los trabajadores y a las demás personas.

97. Otra experta jurídica de renombre invitada se refirió a la seguridad del abastecimiento de agua y señaló que no era una cuestión nueva en sentido estricto, sino un asunto que estaba cobrando más importancia conforme avanzaba el cambio climático. La cuestión planteaba dos interrogantes fundamentales: si se disponía de agua con la suficiente calidad para mantener el bienestar de la sociedad; y si la sociedad estaba bien protegida frente a dos fenómenos extremos como eran las sequías y las inundaciones. Muchos países sufrían los efectos de uno o más aspectos de la inseguridad del abastecimiento de agua, luego la cuestión no estribaba tan solo en garantizar un volumen suficiente de agua potable, sino en proteger el ecosistema propiamente dicho contra las actividades contaminantes, entre ellas la agricultura, la minería, la industria manufacturera y el tratamiento de aguas residuales. Estos problemas no eran solo una cuestión de tecnología o infraestructura, sino también de gobernanza. Existían al menos 250 cursos de agua importantes compartidos por dos o más Estados, lo cual hacía más probable el surgimiento de conflictos en épocas de tensión ambiental y en el contexto del cambio climático. Por tanto, el problema de la obtención de la seguridad del abastecimiento de agua en el plano nacional por los Estados con cursos de agua transfronterizos estaba directamente vinculado con la seguridad del abastecimiento de agua a nivel internacional. Algunos países habían adoptado modelos de gestión de cursos de agua, tanto nacionales como internacionales, pero aún quedaba mucho por hacer para armonizar los sistemas jurídicos de los países con esos modelos.

98. Un experto jurídico de renombre invitado hizo una exposición sobre las industrias extractivas y la gestión del medio ambiente. Muchos países se valían de las industrias extractivas para financiar su desarrollo, pero carecían de marcos eficaces de reglamentación, vigilancia y evaluación que se ocupasen de esas industrias. Todo lo más, imponían multas a las industrias extractivas que causasen daños al medio ambiente, pero no las obligaban a repararlos. Además, en muchos países, la falta de transparencia y rendición de cuentas, unida a un desequilibrio de poder entre los países pequeños y relativamente pobres y las grandes empresas multinacionales, había dado lugar a una corrupción cada vez mayor. Por lo general no se prestaba atención a los daños al medio ambiente y la industria no estaba sometida a reglamentación. Esa situación planteaba varias cuestiones, como la de si debía permitirse que las empresas se autorregulasen voluntariamente sobre la base de su supuesta responsabilidad social empresarial o si, por el contrario, era preciso reforzar los marcos nacionales de reglamentación y rendición de cuentas; cómo lograr un equilibrio entre los beneficios y la protección del medio ambiente y sufragar una reglamentación más estricta; y si podrían crearse los suficientes mecanismos para lograr que se reparasen los daños causados al medio ambiente. En última instancia, los países en desarrollo tenían que decidir si les convenía seguir financiando su desarrollo con industrias extractivas cuya actividad apenas estaba reglamentada y dónde fijar el punto de equilibrio entre el lucro y la protección del medio ambiente. Según el orador, el PNUMA podría ayudar a los países a adoptar esas decisiones indicándoles las mejores prácticas documentadas para alcanzar el desarrollo sostenible.

99. Una de las expertas jurídicas de renombre invitadas explicó los problemas relacionados con la evaluación tradicional de los efectos en el medio ambiente y dijo que los interesados y los gobiernos debían colaborar para mejorar la situación. Hacía falta un nuevo sistema de evaluación, que debía basarse en determinar si un proyecto dado era seguro para la salud humana y el medio ambiente, en particular en el nivel del ecosistema. Esta exigencia se había puesto de manifiesto con las trágicas explosiones químicas que acababan de producirse en China y que obligaban a preguntarse por qué el sistema de evaluación actual no había previsto esos desastres. Según la oradora, era patente la necesidad de mejorar la tecnología usada en las evaluaciones, para lo cual harían falta fondos.

100. Un experto jurídico de renombre invitado se refirió a varios retos incipientes. Uno de ellos era la tasa de cambio de las condiciones ambientales, que probablemente iría en aumento por varios motivos, entre ellos los problemas provocados por el cambio climático, los conflictos, las nuevas tecnologías, la escasez de agua y, sin duda, otros que aún se desconocían. El derecho y las instituciones ambientales en los planos nacional e internacional tendrían que ser cada vez más ágiles para seguir el ritmo creciente de la tasa de cambio. Los objetivos de desarrollo sostenible que en breve aprobaría la Asamblea General de las Naciones Unidas planteaban otro reto. El derecho ambiental sería muy importante para lograr muchos de ellos, pero los objetivos en sí no protegerían el medio ambiente. Era, pues, necesario que el PNUMA evaluase la forma en que las leyes e instituciones ambientales podrían contribuir a la consecución de los objetivos. Otro reto guardaba relación con la gobernanza. El vigente sistema internacional de derecho ambiental estaba fragmentado y falto de coordinación: muchos acuerdos ambientales multilaterales tenían supervisores administrativos y regímenes de gestión diferentes e incluso manejaban definiciones distintas para los mismos términos. Se había logrado establecer cierta coordinación entre todos esos grupos, pero hacía falta más. Otra cuestión nueva era el aumento considerable de los tratados bilaterales de inversión, en muchos de los cuales no se tenían en cuenta los problemas relacionados con el medio ambiente. También había aumentado la jurisprudencia, pues se habían entablado más pleitos contra países, algunos de los cuales habían conllevado indemnizaciones muy cuantiosas y otros se habían dirimido en secreto.

101. El representante de la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático examinó la cuestión de la fragmentación de la gobernanza ambiental a nivel internacional, usando como ejemplo la contaminación del aire y la protección de la atmósfera y, en particular, la relación entre el cambio climático y los regímenes de protección de la capa de ozono. Los hidrofluorocarbonos (HFC) no eran sustancias que agotan la capa de ozono y no estaban actualmente incluidas en el régimen regulatorio del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, pero eran gases de efecto invernadero muy potentes y como tales estaban regulados por la Convención Marco sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto. Su uso había comenzado hacía relativamente poco tiempo y se debía casi exclusivamente a su adopción como sustitutos de los clorofluorocarbonos, los cuales sí eran sustancias que agotan la capa de ozono y sí estaban incluidos en el Protocolo de Montreal. Se preveía que el empleo de los HFC, de no controlarse, aumentase rápidamente y tuviese importantes efectos negativos en el clima del planeta, lo que podría echar a perder casi todos los logros alcanzados hasta la fecha en virtud de los tratados de protección del clima. Por tanto, las Partes en el Protocolo de Montreal, en su empeño por proteger la capa de ozono, habían creado un grave problema para el clima. Estaban celebrándose debates para reducir el uso de los HFC mediante su inclusión en el Protocolo de Montreal. Ahora bien, los tratados sobre el cambio climático

excluían expresamente de su ámbito los gases de efecto invernadero controlados por el Protocolo de Montreal. Esta exclusión suscitaba el interrogante de si el Protocolo de Kyoto seguiría regulando las emisiones de HFC después de que las sustancias se hubiesen incluido en el Protocolo de Montreal, y, en términos más generales, venía a demostrar los considerables efectos que podía provocar la fragmentación de la gobernanza ambiental. La fragmentación existente no solo en la gobernanza ambiental, sino entre la gobernanza ambiental y otras esferas también podía traducirse en efectos de esa índole. Por ejemplo, las actividades orientadas a combatir el cambio climático podrían afectar directamente a los derechos humanos. El Mecanismo de Desarrollo Limpio, por ejemplo, no contemplaba salvaguardias en relación con el impacto de sus proyectos sobre los pueblos indígenas; como resultado en diversas jurisdicciones se habían planteado cuestiones que alegaban que determinados proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio afectaban negativamente a los derechos de las comunidades locales e indígenas. Por tanto, era fundamental examinar detenidamente los efectos que los instrumentos ambientales internacionales podían tener en otros regímenes internacionales

102. A continuación habló el representante de la Secretaría del Ozono, y dijo que sus observaciones coincidían en gran medida con las del orador precedente en cuanto a la amplia esfera de la fragmentación y la necesidad de coordinación del derecho ambiental internacional. La Organización Mundial del Comercio, la Organización Mundial de Aduanas, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Marítima Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, y probablemente también otras organizaciones internacionales habían tenido que tratar con la Secretaría del Ozono o el Protocolo de Montreal respecto de cuestiones relativas a las sustancias que agotan la capa de ozono. En consecuencia, esas organizaciones tenían que abordar normas y procedimientos de órganos creados en virtud de tratados cuando no habían contribuido a esas normas y procedimientos. Por lo tanto, se podría encomendar al PNUMA o a algún otro órgano que realizara un análisis cuidadoso de la manera en que la legislación ambiental en el contexto ambiental estaba afectando –positiva o negativamente– las funciones básicas y los mandatos de otras organizaciones que no se ocupaban necesariamente de la protección ambiental. Quizá ya había llegado el momento de estudiar la posibilidad de obrar una mayor coordinación entre esos órganos.

103. El representante de la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas señaló a la atención nuevas cuestiones oceánicas, entre las que figuraban la contaminación marina procedente de fuentes marinas y terrestres, como el transporte marítimo, las instalaciones petrolíferas y de gas en mar abierto, y los arrastres de tierras por escorrentías; la adopción de medidas colectivas para prevenir que se sigan acidificando los océanos, así como mayores esfuerzos para potenciar la resiliencia de los ecosistemas marinos. Destacó la necesidad de implementar un enfoque integrado respecto de la gestión de los océanos, promover la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de zonas allende las jurisdicciones nacionales y de que los Estados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales diesen realicen esfuerzos coordinados para dar seguimiento y examinar la implementación de las metas de desarrollo sostenible que se han de adoptar en 2015, incluida la relativa a la conservación y el uso sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

104. El representante de la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica dijo que en el transcurso de los años en el ámbito del Convenio se habían determinado cuestiones nuevas y emergentes en la esfera de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, entre las que figuraban la producción de biocombustibles, la acidificación de los océanos y la geoingeniería relacionada con el clima, así como la “biología sintética”, en la que se proseguía trabajando con arreglo al Convenio a fin de determinar sus posibles efectos en la diversidad biológica. Si bien podría ser necesario adoptar medidas de carácter internacional para reglamentar la biología sintética, aún no estaba claro si la cuestión meritase su inclusión en la lista de nuevas cuestiones para que fuese objeto de examen por la comunidad que se ocupa del derecho ambiental internacional.

105. El representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sugirió que a la hora de pensar sobre las nuevas cuestiones era importante hacer mayor hincapié en el sector privado porque, entre otras razones, los fondos públicos serían insuficientes para financiar la transición hacia vías de desarrollo de bajas emisiones y resilientes al clima. En ese contexto, era imprescindible que los gobiernos crearan entornos propicios para atraer inversiones de empresas internacionales y nacionales, entre otras cosas, mediante el establecimiento y la ejecución de marcos reglamentarios apropiados, mediante el desarrollo de la capacidad humana e institucional para ocuparse de las inversiones privadas, y estableciendo un equilibrio, que podría ser diferente en diferentes países, entre la protección ambiental y el desarrollo social y económico para regir las actividades del sector privado.

106. El representante de la Organización de los Estados Americanos dijo que si bien se había establecido un nexo claro entre la protección ambiental y los derechos humanos en las constituciones

de muchos países en el continente americano, el aumento de los conflictos relacionados con el medio ambiente en la región obedecía a las sequías, la falta de acceso al agua y la degradación ambiental. Por consiguiente, era fundamental que continuase la labor del PNUMA y sus entidades asociadas dirigida a fortalecer el principio de legalidad ambiental, incluso en esferas como la solución de controversias y la participación del público y su acceso a la justicia ambiental, y que se aplicase un enfoque basado en los derechos humanos para promover la utilización de los mecanismos jurídicos disponibles para hacer frente a las cuestiones ambientales.

107. El representante de una organización no gubernamental de derecho ambiental sugirió que el Programa de Montevideo IV podría desempeñar una función rectora en la elaboración de un nuevo instrumento marco sobre productos químicos, y dijo que ese instrumento era necesario para lograr la coherencia entre los tratados existentes sobre productos químicos y desechos, y para cumplir los objetivos dispuestos en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible respecto de que, antes de 2020, los productos químicos se produjeran y usaran de maneras que redujeran al mínimo las repercusiones perjudiciales importantes en la salud humana y el medio ambiente. Dijo que el actual enfoque fragmentario para abordar las cuestiones relativas a los productos químicos y los desechos era insuficiente para lograr ese objetivo habida cuenta del aumento exponencial de los volúmenes de los productos químicos producidos, el desarrollo de nuevos productos químicos y tecnologías que presentaban peligros desconocidos, el mayor número de empresas representantes, y la mayor exposición de las personas a productos químicos y desechos peligrosos.

B. Deliberaciones

108. A continuación tuvo lugar un debate general durante el cual los representantes propusieron la designación de algunas cuestiones como cuestiones nuevas para que se analizaran con carácter prioritario, entre ellas las incluidas en las listas que figuraban en los documentos preparados por la Secretaría (UNEP/Env.Law/MTV4/MR/1/3 y UNEP/Env.Law/MTV4/MR/1/INF/2). Las cuestiones propuestas para su examen eran desechos plásticos, incluidos los envases plásticos al final de su vida útil, la seguridad del abastecimiento de agua, el ruido, los derechos humanos, la extracción de recursos naturales no biológicos, el acceso a la energía, la evaluación del impacto ambiental, la calidad del aire, la radiación no ionizante, el falso concepto de la protección ambiental como obstáculo al desarrollo económico, el derecho ambiental como medio de fomentar la seguridad y la resiliencia, la resiliencia urbana en lo relacionado con la protección de los ecosistemas, la forma que adquirirá el derecho ambiental en el futuro para superar la fragmentación de las leyes ambientales y las implicaciones de los nuevos objetivos del desarrollo sostenible para el derecho ambiental.

109. Al comienzo de las deliberaciones, un representante, que habló en nombre de un grupo de países, agradeció el documento de sesión sobre cuestiones nuevas y dijo que, junto con el documento sobre las esferas prioritarias constituía un fundamento sólido para guiar la labor del PNUMA. Insistió, no obstante, en que sería esencial centrar las actividades del PNUMA, tal vez agrupando las principales esferas en un número limitado de prioridades, y que la lista de prioridades propuestas se evaluara desde esa perspectiva. Otros representantes expresaron su apoyo a la necesidad de establecer prioridades pero uno de ellos expresó sus dudas acerca del documento, en el sentido de que incluía afirmaciones que caracterizaban de manera incorrecta los acuerdos internacionales vigentes o el derecho internacional consuetudinario, que en algunos casos parecían prejuzgar el resultado de las negociaciones que se estaban llevando a cabo en otros procesos de las Naciones Unidas y que dependían de afirmaciones fácticas que requerían investigación. Por otra parte, un representante propuso que se prestara más atención a las cuestiones que tuviesen repercusiones mundiales o al menos transfronterizas. Si bien estuvo de acuerdo en la importancia de las cuestiones de carácter mundial o transfronterizo, uno de los expertos jurídicos de renombre invitados propuso que el Programa de Montevideo IV se encargara tanto del derecho nacional como del internacional.

1. Desechos plásticos, incluidos los envases plásticos al final de su vida útil

110. Dos representantes propusieron que los desechos plásticos, incluidos los envases plásticos al final de su vida útil, fuesen tratados como cuestión nueva y alegaron que esos desechos eran un peligro para los océanos, los mares y los suelos del mundo y planteaban un problema verdaderamente mundial que requería la adopción de medidas urgentes a nivel internacional, ya que ningún país podría hacerle frente por sí solo. Tras señalar que en algunos países en desarrollo tal vez no sería viable la adopción de prohibiciones sobre los envases plásticos por las posibles repercusiones socioeconómicas negativas que tendrían, entre otras en el empleo, uno de los representantes propuso que los esfuerzos se centraran en opciones relacionadas con la gestión ambientalmente racional de los envases plásticos al final de su vida útil.

2. Seguridad del abastecimiento de agua

111. Tras señalar que el agua libre de impurezas escaseaba cada vez más, un representante dijo que su país consideraba un derecho el acceso a los recursos hídricos y que recientemente había introducido una ley en virtud de la cual el agua se convertía en propiedad pública. El representante de una organización no gubernamental dijo que el acceso limitado a los recursos hídricos era uno de los factores de tensión social causados por el cambio climático, aunque esos factores climáticos no necesariamente provocan un conflicto, sin embargo, si se fortalecen las leyes, las instituciones y la capacidad para hacerles frente y para prevenir, abordar y resolver los conflictos. El Programa de Montevideo IV podría ejercer una influencia real en ese ámbito.

3. Ruido

112. El ruido se planteó como problema de salud y problema ambiental en lo relativo a sus efectos en los ecosistemas. Los representantes hicieron hincapié en las complejidades técnicas relacionadas con la medición y determinación de perturbaciones sónicas. Un país informó de dificultades constantes para aplicar la legislación sobre la contaminación sónica, introducida en 2001, y solicitó asistencia en la creación de capacidad en la forma de estudios de la Organización Mundial de la Salud acerca de los peligros del ruido para la salud pública. Tras señalar que las comunidades locales, sobre todo la población de tercera edad, sufrían enormemente a causa del ruido, el representante de una organización no gubernamental planteó que había muchas lagunas en las leyes ambientales en ese sentido, así como excepciones que protegían determinadas actividades que generaban ruidos.

113. Un representante señaló que la cuestión del ruido solía ser de índole local, por lo que quizá no se prestaba a la adopción de medidas de carácter internacional; el asunto en general se regulaba con leyes locales, y en los casos en que se dieran efectos transfronterizos, podía tratarse con evaluaciones de los efectos en el medio ambiente a nivel transfronterizo o por otros medios. Sin embargo, otro representante informó de que en su país las autoridades locales y nacionales habían sido incapaces de resolver un caso y los demandantes lo habían llevado a un foro internacional, donde aún estaba estudiándose.

4. Derechos humanos

114. El representante de una organización no gubernamental dijo que el deterioro del medio ambiente impedía el disfrute de los derechos humanos y destacó la importancia de respetar los principios de Río, colaborar con el sector privado y fortalecer los marcos normativos y la capacidad de imponer la reglamentación para prevenir esas infracciones. Un representante dijo que a pesar de que los países habían firmado tratados internacionales en materia de medio ambiente y derechos humanos, no en todos los casos los habían incorporado plenamente en sus legislaciones nacionales, por ejemplo a través de regulaciones prácticas. Ello creaba confusión en los organismos encargados de hacer cumplir la ley y, cuando se trataba de cuestiones relacionadas con el medio ambiente, se podría llegar a interpretaciones que contradecían las opiniones internacionales respecto de cuestiones tales como el derecho a un nivel de vida adecuado. Por ende sería conveniente armonizar los instrumentos internacionales pertinentes.

5. Extracción de recursos naturales no biológicos

115. Algunos representantes señalaron que el aumento de las actividades extractivas y la importancia de la promoción y el cumplimiento de las normas ambientales para lograr el desarrollo sostenible eran cuestiones fundamentales para muchos países. El representante de una organización no gubernamental dijo que las actividades extractivas realizadas en una región que no estuviese preparada para ellas podían ser perjudiciales para el medio ambiente y los derechos humanos. Un representante dijo que la responsabilidad social de las empresas hasta ahora no había impedido el deterioro ambiental provocado por las actividades extractivas, pero que aun así no debería desecharse de plano para adoptar medidas jurídicamente vinculantes como única forma de resolver el problema.

6. Acceso a la energía

116. Un representante dijo que, si no se facilitaban otras fuentes de energía viables, la demanda energética seguiría ejerciendo presión en recursos naturales como los bosques y la labor que estaban realizando los Estados para, por ejemplo, apoyar la diversidad biológica y luchar contra la desertificación no daría resultado. Por consiguiente, el acceso a la energía era una cuestión importante que debía tenerse en cuenta.

7. Evaluación de los efectos en el medio ambiente

117. Varios representantes dijeron que la evaluación de los efectos en el medio ambiente era un instrumento importante que se debía fortalecer. Diversos representantes solicitaron la ampliación de

los tipos de proyectos de desarrollo que debían someterse a la evaluación y del proceso de participación pública y el acceso público a la información, en especial la relativa a las tecnologías avanzadas propuestas por los inversores. Sin embargo, un representante, si bien reconoció que el público cumplía una función importante, sostuvo que el papel principal en la ejecución de las evaluaciones de los efectos en el medio ambiente y la aplicación de los planes de gestión ambiental resultantes debía corresponder a los gobiernos; además, esas evaluaciones solo debían correr a cargo de entidades habilitadas y la aplicación de los planes de gestión ambiental debían estar bajo la supervisión de las entidades que concibieron las evaluaciones. Otro representante apuntó que los Estados, en sus tratos con empresas de gran envergadura, estaban a veces en desventaja, por lo que debían colaborar entre ellos para fortalecer sus posiciones y lograr que esas empresas se ciñesen a los planes de gestión ambiental. El representante de una organización no gubernamental dijo que a menudo se realizaban actividades para socavar la función de las evaluaciones de los efectos en el medio ambiente. Según un análisis jurídico comparativo, las evaluaciones europeas solían modificarse a instancias de grandes grupos de presión; además, las actividades más importantes y significativas desde el punto de vista del medio ambiente solían llevarse a cabo en virtud de la legislación y no de permisos individuales, con lo cual se soslayaba el proceso de participación pública.

8. Calidad del aire

118. Una representante sugirió que era necesario abordar la calidad del aire en los principales centros urbanos, y dijo que aunque en su país a las personas y las empresas cuyas acciones causaban, o era probable que causaran, daños al medio ambiente se les imponía un impuesto o cargo y eran responsables de compensación en virtud de la ley, con frecuencia las leyes pertinentes no se hacían cumplir. Por consiguiente, a las personas, los núcleos familiares y especialmente los propietarios de vehículos que causaban daños a la calidad del aire no se les reclamaban responsabilidades.

9. Radiación no ionizante

119. Habida cuenta de la proliferación de dispositivos electrónicos, un representante propuso que la radiación no ionizante se considerara como cuestión objeto de examen, y señaló que se la había determinado como problema ambiental con vínculos demostrados con el calentamiento mundial, reacciones químicas y la introducción de corrientes eléctricas en células y tejidos.

10. La protección ambiental concebida erróneamente como obstáculo al desarrollo económico

120. La representante de una organización no gubernamental dijo que los marcos jurídicos ambientales se habían visto socavados y debilitados durante los 10 años precedentes en interés de promover el desarrollo económico, lo cual, según ella, repercutiría negativamente en el medio ambiente y aumentaría la pobreza y la desigualdad. Incluso en países en que los marcos no se estaban debilitando, a veces se veían menoscabados por exenciones para proyectos de inversión considerados de interés nacional. Era menester investigar ese fenómeno.

11. El derecho ambiental como medio para fomentar la seguridad y la resiliencia

121. Tras señalar la labor del PNUMA en el Afganistán, Liberia, el Sudán, Sierra Leona y otros países, el representante de otra organización no gubernamental destacó la importancia de proseguir la tarea de ayudar a los países afectados por conflictos a adoptar, modificar e implementar una amplia variedad de leyes ambientales sobre muchos aspectos, desde la evaluación de la repercusión ambiental y las leyes ambientales marco hasta las leyes que rigen el agua, la tierra, los minerales, los bosques y una amplia variedad de otros recursos naturales. Dijo que era importante recordar que el derecho ambiental no era solamente una cuestión técnica sino también una cuestión altamente social, y que la experiencia del PNUMA en entornos afectados por conflictos se debía evaluar a fin de determinar los conocimientos adquiridos en cuanto a fortalecer el derecho ambiental en los Estados afectados por conflictos.

12. La resiliencia urbana y su relación con la protección de los ecosistemas

122. Luego de señalar que los países habían venido examinando la cuestión de la resiliencia urbana en el contexto de la adaptación al cambio climático, un representante dijo que ello debía tratarse por separado. Existían muchos aspectos de la cuestión, entre los cuales figuraban la migración, el acceso a servicios de saneamiento y la planificación territorial.

13. Forma futura del derecho ambiental para superar la fragmentación del derecho ambiental

123. Al recordar el aumento de las sinergias observado durante el decenio precedente en los instrumentos internacionales sobre productos químicos y desechos, un representante instó a que se siguiera trabajando con miras a aumentar las sinergias entre los acuerdos ambientales multilaterales en

otras esferas, como la diversidad biológica, y dijo que la mejora de la coordinación daría lugar a un mejor sistema a nivel internacional.

14. Consecuencias de las nuevas metas de desarrollo sostenible para el derecho ambiental

124. Un representante, en nombre de un grupo de países, propuso que el PNUMA analizara las consecuencias de las nuevas metas de desarrollo sostenible acordadas recientemente para el derecho ambiental a los niveles nacional, regional y mundial, así como para la continuación de la labor del PNUMA en la implementación del Programa de Montevideo.

15. Otras

125. El representante de una organización no gubernamental planteó las cuestiones de la desatención de los cultivos de los cuales las personas pobres dependían en gran medida, así como de las enfermedades tropicales desatendidas, ambas de las cuales, según dijo, merecían más atención.

VII. Esferas de acción prioritarias en el ámbito del derecho ambiental en el período hasta 2020, teniendo en cuenta el Programa de Montevideo IV (tema 6 del programa)

126. Al presentar el tema, la representante de la Secretaría se refirió a la nota correspondiente de la Secretaría (UNEP/Env.Law/MTV4/MR/1/4) en la que, entre otras cosas, presentaba una lista de posibles esferas de acción prioritarias en la segunda mitad del decenio que abarcaba el Programa de Montevideo IV, la cual se había recopilado a partir de los resultados de reuniones y seminarios, junto con un análisis inicial de la aplicación del Programa de Montevideo IV.

127. En el debate que tuvo lugar a continuación, varios representantes expresaron su agradecimiento por el documento que serviría de base para las deliberaciones de la reunión en curso. No obstante, un representante, con el apoyo de otro, dijo que las referencias a un enfoque holístico y a las sinergias no deberían ser consideradas un llamamiento a la fusión de distintas instituciones en una sola organización, algo que podría dar lugar a importantes ineficiencias. También dijo que era importante no prejuzgar los resultados de los estudios actuales sobre el fomento de una mayor coordinación entre los distintos convenios sobre productos químicos y desechos ni las negociaciones en curso en el marco de otros procesos de las Naciones Unidas, y que el Programa de Montevideo IV debería centrarse estrictamente en establecer prioridades en relación con las esferas de acción concretas que probablemente produjeran mejoras reales y medibles en la calidad de vida, la salud humana y la protección del medio ambiente en los pocos años que quedaban hasta finales de 2019.

128. A propósito del objetivo general de fortalecer la eficacia del derecho ambiental, muchos representantes exhortaron a que se hiciera hincapié en la capacitación y la creación de capacidad para que quedaran claras las funciones y responsabilidades de los jueces y los fiscales, los operadores de sistemas de gestión ambiental, los miembros de la sociedad civil y otros interesados. Un representante, que habló en nombre de un grupo de países, propuso, con el apoyo de algunos otros, medidas prácticas como el establecimiento de contactos entre profesionales; el intercambio de información entre los organismos de ejecución para una evaluación eficaz de los riesgos ambientales y la continuación de la labor de refuerzo de las sinergias entre los acuerdos ambientales multilaterales. Otro dijo que era importante armonizar los procedimientos utilizados en derecho ambiental y en derecho penal y civil. Otro apuntó que era necesario elaborar mecanismos independientes e imparciales de solución de conflictos. Varios representantes hicieron hincapié en el establecimiento de tribunales especializados en medio ambiente, el cálculo de los costos de los daños ambientales y el uso del principio de precaución.

129. Muchos representantes dijeron que era necesario contar con un enfoque intersectorial y multidisciplinario; varios añadieron que un enfoque de esa índole era fundamental para elaborar soluciones amplias e integradas para los problemas complejos e interrelacionados que planteaba la protección del medio ambiente, y que la participación del público era de particular importancia. El representante de la UICN puso de relieve la naturaleza cada vez más compleja de las leyes ambientales, como se reflejaba en el amplio espectro del Programa de Montevideo IV, y dijo que su aplicación eficaz exigía, entre otras cosas, el fortalecimiento de los órganos judiciales. El orador recomendó que se prestase especial atención al fortalecimiento institucional y la creación de capacidad a nivel nacional, y en ese contexto, señaló a la atención de los presentes los esfuerzos desplegados por su organización y el PNUMA para el gradual establecimiento de un instituto judicial mundial para el medio ambiente. Un representante dijo que crear ese instituto debería ser una prioridad.

130. Varios representantes afirmaron que se había prestado muy poca atención a los efectos negativos que tenía la pobreza en la eficacia del derecho ambiental; uno de ellos pidió que se hiciera

hincapié en prestar apoyo a los países en desarrollo en la evaluación de la eficacia y otro en que se prestara asistencia jurídica a las comunidades pobres.

131. Sobre los vínculos entre el medio ambiente y la seguridad, algunos representantes propusieron que se ampliara el ámbito de esa esfera de acción prioritaria para incluir la consolidación de la paz. Uno de ellos puso de relieve la función que podría desempeñar el derecho ambiental, con el necesario fortalecimiento institucional y el establecimiento de normas, para impedir que los ingresos procedentes de actividades ilícitas en el comercio de fauna y flora silvestres y la minería se utilizaran para financiar conflictos armados y la delincuencia organizada. Otro señaló a la atención el importante problema de la protección del medio ambiente durante los conflictos, sobre todo aquellos en los que participan grupos armados que no respetan las mismas normas que los Estados.

132. Sobre la referencia que se hacía en el documento a la economía verde, un representante, con el apoyo de otros, dijo que la economía verde no era el único medio de lograr el desarrollo sostenible.

133. Respecto de la cuestión del cambio climático, el representante de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático dijo que correspondía al PNUMA desempeñar una función fundamental en la prestación de asistencia a los países para la elaboración de la legislación nacional en los preparativos para la entrada en vigor del nuevo régimen sobre el cambio climático, en particular mediante la selección de las mejores prácticas.

134. Entre otros aspectos a considerar para el ulterior desarrollo del derecho ambiental figuraban hacer hincapié especial en los mecanismos de cumplimiento multilaterales; el lugar que ocupaban las pruebas científicas en el derecho ambiental; el acceso a sistemas simplificados de información ambiental; los marcos jurídicos y las directrices para la ordenación eficaz de la tierra, el suelo y la calidad del aire; las directrices para la incorporación de los objetivos de desarrollo sostenible en la legislación nacional; los parámetros de referencia internacionales relativos a la responsabilidad civil y a los regímenes de indemnización por daños y perjuicios relacionados con las industrias extractivas; la función de los parlamentos y los trastornos causados por las elecciones en el cambio de gobiernos, sobre todo en los países en desarrollo; y la lucha contra todas las formas de corrupción, con especial hincapié en la transparencia y la presentación de informes.

135. Al concluir ese debate, los representantes examinaron las posibles esferas de acción prioritarias en el ámbito del derecho ambiental mencionadas en el párrafo 47 de la nota de la Secretaría (UNEP/Env.Law/MTV4/MR/1/4) durante el resto del período que abarcaba el Programa de Montevideo IV. El objetivo del debate era que se formularan observaciones concretas acerca de cada una de las esferas enumeradas en los apartados a) a w) del párrafo 47, a fin de facilitar la redacción de las recomendaciones y conclusiones que pudieran surgir de la reunión en curso. Las observaciones se resumen a continuación por apartado.

a) Fortalecer las leyes que consideran delito determinadas actividades con miras a combatir los delitos e infracciones contra el medio ambiente, teniendo en cuenta los vínculos con el blanqueo de divisas, la financiación del tráfico de drogas, el terrorismo y la trata de personas

136. Algunos representantes propusieron modificaciones al texto de esta esfera prioritaria, que incluían la adición de una referencia al establecimiento de un enfoque holístico de los delitos ambientales, que abarcara desde la prevención y la detección hasta la imposición de sanciones y la reparación; la ampliación del alcance de esta esfera para incluir los comportamientos perjudiciales para el medio ambiente que no constituyesen delitos y la aclaración de la función del PNUMA y otros agentes en esta esfera prioritaria para facilitar su aplicación; una referencia a la elaboración (y no solo al fortalecimiento) de las leyes que tipifican como delitos determinadas actividades; y una definición más precisa de las actividades que deberían tipificarse como delitos.

137. Otras propuestas fueron la posibilidad de fusionar las prioridades descritas en los apartados a) y b), que se referían a los distintos aspectos de los delitos contra el medio ambiente; varios representantes fueron partidarios de que se mantuvieran separados y pidieron que se aclarase si el término “fortalecer las leyes” también hacía referencia a la aplicación de la ley. Dos representantes señalaron que el fortalecimiento de normas por sí solo no era suficiente y propusieron que el PNUMA alentara a los gobiernos nacionales para que se encargaran de que se asignaran fondos suficientes para la aplicación de la ley. Dos representantes opinaron que la esfera prioritaria abordaba cuestiones políticas que iban más allá de la autoridad de los expertos jurídicos en materia ambiental, y uno de ellos propuso que el PNUMA organizase una reunión ministerial para examinar el proyecto de prioridad, mientras que el otro sugirió que la sesión en curso “promoviese” las actividades propuestas. Otro representante dijo que era importante establecer un vínculo entre los delitos contra el medio ambiente y otros tipos de delincuencia transnacional que causaban daños ambientales.

138. Un representante advirtió de que centrarse como una prioridad en la tipificación como delito de conductas que perjudicasen el medio ambiente tal vez no lograrse los cambios de conducta deseados porque, entre otras cosas, los jueces y los fiscales tal vez no desearían investigar los delitos si consideraban que las sanciones aplicables a determinadas conductas concretas eran demasiado severas. Otro representante dijo que las sanciones debían adaptarse a los diferentes tipos de delitos. Otro hizo referencia a la necesidad de orientación para ayudar a los países a determinar los requisitos que deberían reunir las conductas perjudiciales para el medio ambiente para ser consideradas delitos. Se propuso incluir las actividades ilícitas, tales como la extracción y la tala ilícitas como una esfera prioritaria por separado, teniendo en cuenta los principios y criterios que podrían servir de marco para la elaboración de normas nacionales. Un representante destacó la necesidad de promover la criminología en esta esfera.

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

139. Algunos representantes dijeron que la corrupción y otras actividades delictivas deberían considerarse factores importantes propulsores de delitos y otras actividades ilícitas en el ámbito del medio ambiente. Un representante dijo que a la hora de abordar ese tema habría que tomar en consideración el estado del medio ambiente.

c) Fortalecer la aplicación, el cumplimiento y la imposición del derecho ambiental, en particular mediante la aplicación del derecho internacional vigente al medio ambiente, el intercambio de experiencias, la creación de modelos y el intercambio de mejores prácticas, así como mediante la coordinación del derecho ambiental internacional en los planos nacional, regional y mundial velando así por la complementariedad

140. Entre los cambios propuestos a esta esfera prioritaria cabe citar la inclusión de una referencia a la promoción de mecanismos para garantizar el cumplimiento y la aplicación del derecho ambiental internacional; la inclusión de una referencia a mecanismos para fortalecer las instituciones encargadas de la aplicación de ese derecho; y de una referencia a la aplicación del derecho ambiental internacional, en lugar de la propia ley, como objeto de la coordinación. Un representante dijo que se debería ampliar el derecho ambiental para facilitar la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible. El representante de una organización ambiental no gubernamental pidió que se hiciese referencia a la importancia de las lecciones aprendidas en el intercambio de mejores prácticas. Uno de los expertos jurídicos de renombre invitado a la reunión sugirió que se hiciese referencia al establecimiento de un foro que permitiese a los expertos jurídicos nacionales intercambiar experiencias prácticas sobre la aplicación, el cumplimiento y la vigilancia del cumplimiento.

d) Evaluar la función de la litigación, incluida la litigación en interés público 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 por incrementar el acceso del público a la justicia en cuestiones ambientales

141. Entre las propuestas en relación con esta esfera prioritaria cabe citar la inclusión de un texto en relación con la facilitación del intercambio y el acceso a la información sobre el medio ambiente para permitir la rápida y eficaz evaluación y gestión de los riesgos ambientales; una referencia a otros mecanismos no judiciales de solución de controversias alternativos; y una referencia a “los textos nacionales”, de manera que se compilase y actualizase también la información sobre las respectivas legislaciones ambientales nacionales y no solo la información relacionada con causas judiciales. Representantes de organizaciones ambientales no gubernamentales recomendaron que se redactase un texto que indicase concretamente que el acceso a la justicia debería ser equitativo, rápido sin que su costo sea prohibitivo, así como un texto en que se pusiese de relieve el papel de las acciones judiciales de interés público, por ejemplo la ejecución de las sentencias.

142. Varios representantes expresaron la opinión de que se debería reconocer el derecho de las asociaciones que trabajan por la defensa del medio ambiente de recurrir a los tribunales y se puso de relieve la necesidad de volver a examinar el concepto de intereses en las actuaciones judiciales, a fin de que las asociaciones puedan iniciar ante los tribunales causas relacionadas con el medio ambiente. Un representante alertó de que al otorgar esas facultades a las asociaciones, se corría el riesgo de que

las entidades que no tuviesen un genuino interés en el medio ambiente presentasen demandas que pudieran dar lugar a graves atrasos en los tribunales.

- e) **Prestar asistencia a los Estados en la elaboración de una legislación ambiental más eficaz y, en ese contexto: elaborar esa legislación (tanto la legislación general como la legislación necesaria para poner en práctica tratados específicos) sobre la base de la buena gobernanza y el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; formular los criterios para la prestación de asistencia a los Estados en la evaluación de la eficacia del derecho ambiental; crear incentivos para avanzar hacia una economía verde, en particular mediante los mecanismos apropiados de fijación de precios; y crear incentivos para una aplicación e imposición más eficaz del derecho ambiental**

143. Un representante propuso volver a redactar la esfera prioritaria a fin de permitir la iniciación de un proceso impulsado por los Estados Miembros con miras a ayudar a los Estados a fortalecer sus leyes y políticas en materia de protección ambiental y sanitaria mediante la compilación de modelos jurídicos nacionales de los que podrían extraer experiencias. Otro participante propuso sustituir el término “economía verde” por “economía ambientalmente sostenible”, de conformidad con la terminología usada en el párrafo 25 de la nota de la Secretaría. Algunos otros expresaron también su desacuerdo con la referencia hecha a la economía verde y uno dijo que el concepto no se ajustaba muchos a los objetivos de su país; otro dijo que su país era partidario del socialismo ecológico. Sin embargo, otro representante se opuso a que se cambiase la referencia hecha a una economía verde. Representantes de organizaciones no gubernamentales especializadas en derecho ambiental recomendaron que se incluyesen referencias a indicadores de desarrollo ambiental y social y un acápite por separado que recogiese el papel que correspondía jugar a la sociedad civil en la elaboración de legislaciones de índole ambiental.

- f) **Considerar la posibilidad de establecer mecanismos de seguimiento para verificar los compromisos 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**

144. Dos representantes sugirieron que bajo esta esfera prioritaria se deberían evaluar no los compromisos en la esfera del medio ambiente sino el cumplimiento de esos compromisos.

- 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 la eficacia de los acuerdos ambientales multilaterales**

145. El representante de una organización no gubernamental especializada en derecho ambiental sugirió que en el apartado g) se hiciese referencia a los indicadores de desarrollo ambiental y social.

- h) **Alentar la actividad de agentes que no sean estatales en la esfera de la protección del medio ambiente y, en particular, en el sector privado, para que asuman más responsabilidad por el medio ambiente y 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**

146. Las deliberaciones sobre esta esfera prioritaria se centraron en el objetivo que se procuraba alcanzar. Una de las representantes dijo que entendía que con ese objetivo se pretendía alejarse de los enfoques de ordeno y mando y comenzar a aplicar enfoques a través de los cuales el sector privado pudiese regular y supervisar su propia actividad y establecer registros que el gobierno pudiese revisar. Por consiguiente, se requería una asociación oficial entre los gobiernos y el sector privado, así como otras alianzas con otros actores del sector privado, como los ancianos, la comunidad académica y las instituciones culturales y religiosas, que pudiesen contribuir a la protección del medio ambiente. Otro representante estuvo de acuerdo en que se necesitaba una asociación oficial que delineara las responsabilidades de los distintos asociados en el ámbito de la protección del medio ambiente.

147. Otro representante dijo que la responsabilidad social de las empresas, que desde hacía mucho tiempo se había reconocido y había sido objeto de debate durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), no debería considerarse una alternativa, sino más bien como un complemento de los reglamentos sobre el medio ambiente. En el marco de ese enfoque, las empresas tendrían que cumplir leyes nacionales en materia de medio ambiente y adoptar medidas voluntarias más allá de las obligaciones jurídicas a fin, entre otras cosas, de mejorar su imagen institucional. Representantes de organizaciones ambientales no gubernamentales pidieron que se hiciese mención de las normas elaboradas en foros de múltiples actores, por ejemplo sociedades; las medidas de carácter voluntario adoptadas en el sector privado; los acuerdos administrativos; y las comunidades locales sostenibles. Otro pidió que se redactase un nuevo apartado en el que se indicase la función de la sociedad civil, distinta de la función de las sociedades, en el ámbito del derecho ambiental.

i) Aumentar la seguridad del agua ante el cambio climático y otras presiones sobre el medio ambiente, fortalecer los marcos jurídicos y acopiar las mejores prácticas y los mejores modelos de gobernanza para garantizar la salud de los ecosistemas, gestionar los usos problemáticos y el acceso adecuado y equitativo al agua libre de impurezas y al abastecimiento de agua

148. Se propusieron cambios en la redacción del apartado i) para garantizar que se propusiese una acción judicial, así como para introducir el concepto de “ordenación de los recursos hídricos”, ya que la “seguridad del abastecimiento de agua” guardaba estrecha relación con los seres humanos mientras que la ordenación de los recursos hídricos estaba más relacionada con la protección del medio ambiente. Un representante abogó también por que se hiciese mención a los suelos, ya que la degradación de los suelos guardaba relación con la degradación de la calidad del agua; sin embargo, otros dos representantes dijeron que ello centraría atención de manera poco realista y confusa y poco en los recursos hídricos no contaminados, cuando al parecer el objetivo real del apartado era tratar el acceso al agua potable. Uno de los expertos jurídicos de renombre invitados sugirió que se hiciese referencia a la protección del agua potable y a la ordenación integrada de las cuencas fluviales. El representante de una organización ambiental no gubernamental pidió que se mencionasen las comunidades locales sostenibles.

j) 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 los intereses comunes a nivel mundial y bajo los auspicios de la Asamblea General de las Naciones Unidas

k) 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 a escala intercontinental, como la contaminación del ozono troposférico, y reglamentar los contaminantes atmosféricos para abordar todos los canales de emisiones y proteger la atmósfera

149. En lo que respecta a los apartados j) y k), se expresó preocupación por el hecho de que ambos reflejaban declaraciones sobre las negociaciones que se estaban llevando a cabo en el marco de otros procesos de las Naciones Unidas u otros procesos intergubernamentales, y, por ende, se propuso una redacción alternativa, con el apoyo de varios representantes. Otros propusieron que se modificara el apartado k), que se refería al uso de términos más específicos que indicaran acciones más precisas, para lograr resultados más concretos.

l) Elaborar normas y procedimientos para las industrias extractivas, que aborden incluso los efectos en el medio ambiente y en las comunidades

150. Con respecto al apartado l), un representante propuso la inclusión de una referencia explícita a la extracción de recursos en el subsuelo marino, ya que esa actividad era bastante nueva y quizás no se entendiese como una industria extractiva. También se propuso una nueva redacción para especificar el carácter internacional de las normas propuestas, tomando en cuenta los vínculos existentes entre los

regímenes pertinentes sobre responsabilidad y compensación por daños, y la naturaleza de las comunidades de que se trataba, y se sugirió centrar la atención en la transparencia para reflejar lo dispuesto en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas.

- m) Compilar una lista de las mejores prácticas sobre contaminación sónica, en que se tengan en cuenta las disposiciones nacionales y regionales y proponer la manera de abordar la cuestión, 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 sónica en la fauna, la política energética y la dimensión de los derechos humanos**

151. Se propuso un cambio para aclarar el texto del apartado m), y se añadió una frase para indicar que la cuestión relacionada con el ruido se abordaba, en principio, a nivel nacional o local, y no el plano internacional. Un representante, que apoyó la acción propuesta, se refirió al derecho a combatir la contaminación acústica en su país como un hito importante. Otros representantes propusieron que se indicase la necesidad de compilar mejores prácticas para combatir la contaminación acústica. El representante de una organización no gubernamental especializada en derecho ambiental dijo que la planificación espacial, mencionada en el apartado m) merecía un apartado por separado.

- n) Seguir haciendo hincapié en la importancia y el ulterior perfeccionamiento de las directrices sobre las evaluaciones de los efectos ambientales, con inclusión de sus aspectos transfronterizos; aumentar la 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 en los seres humanos y en el entorno físico**

152. En relación con el apartado n), se formularon sugerencias para ampliar la referencia a las evaluaciones del impacto en el medio ambiente a fin de incluir las evaluaciones estratégicas del medio ambiente, y las auditorías ambientales, con objeto de resaltar la importancia de las directrices en materia de evaluación ambiental. El representante de una organización no gubernamental especializada en derecho ambiental recomendó que se incluyese una referencia a la importancia de los derechos humanos en las directrices sobre el uso de las evaluaciones sobre el impacto ambiental.

- o) 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 integrar las demás consideraciones, y acopiar e intercambiar las mejores prácticas; 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**

153. Si bien solo se sugirieron pequeñas modificaciones a la redacción del apartado o), un representante, con el apoyo de otros dos, señaló que en la esfera de las fuentes de energía renovables, lo que faltaba no eran leyes sino más bien medios. En el mismo sentido, se formularon sugerencias para incorporar una mención a la transferencia de tecnologías o incentivos en relación con las energías renovables. El representante de una organización ambiental no gubernamental pidió que se hiciese mención de las comunidades locales sostenibles.

- p) Proteger a los más vulnerables, incluso en situaciones de emergencia ambiental, teniendo en cuenta la protección ambiental y los derechos humanos y tomar en consideración las respuestas jurídicas y reglamentarias ante el desplazamiento de personas inducido por el cambio ambiental y climático**

- q) Abordar los aspectos jurídicos y las implicaciones de la adaptación a las presiones ambientales y al cambio climático, en particular con respecto a la ordenación de recursos naturales compartidos**

154. Para resolver las preocupaciones en cuanto a que el texto en los apartados p) y q) podría entrar en conflicto con las deliberaciones en curso en diversos otros procesos de las Naciones Unidas, se propuso fusionar ambos párrafos en una versión mucho más corta manteniendo las ideas centrales. Sin

embargo, un representante insistió en la importancia de mantener el centro de la atención en la protección de los más vulnerables y sugirió que esos apartados se mantuviesen separados.

r) Mejorar la respuesta de la comunidad jurídica internacional a las amenazas ambientales causadas por el problema mundial de los desechos plásticos y la basura marina, tomando en consideración los instrumentos jurídicos y las políticas actuales aplicables, la promoción de un enfoque holístico basado en el ciclo de vida al control de los desechos plásticos y la creación de otros instrumentos

155. En relación con el apartado r) se celebraron intensos debates en los cuales se plantearon diversas propuestas contradictorias que destacaban o ampliaban las referencias a los plásticos, por una parte, y, por la otra, a los detritos marinos. Por consiguiente, un representante sugirió dividir el apartado r) en dos partes, una relativa a los desechos plásticos y la otra a los detritos marítimos, independientemente de su fuente. Algunos representantes propusieron analizar las lagunas jurídicas y la necesidad de contar con instrumentos jurídicos mundiales y otros enfoques adecuados para abordar las amenazas ambientales enumeradas en este apartado, así como los beneficios de esos instrumentos. Otro representante pidió que se aclarasen las respectivas responsabilidades de los países según los métodos para manipular los desechos plásticos. Se opinó que era preciso abordar el tema de los desechos plásticos independientemente de si se generaban en tierra o en el mar. Por otra parte, un representante dijo que los tratados internacionales vigentes en relación con la contaminación marina y el vertimiento en el mar no eran suficientes para tratar el problema de la basura marina, que no solo incluía los desechos plásticos sino también otros tipos de desechos. Otro representante dijo que había que centrarse en la contaminación que la basura marina ocasionaba en los mares. Un representante pidió que se adoptasen medidas en relación con todos los tipos de desechos.

s) Usar la ley como instrumento para reducir la pobreza prestando atención al daño ambiental causado por la pobreza y las condiciones ambientales que contribuyen a la pobreza

156. Se propuso una adición al texto del apartado s) para poner de relieve el hecho de que la pobreza no era una cuestión jurídica y, por lo tanto, no podía ser resuelta mediante la aplicación de leyes. Se sugirió también presentar de manera más clara en el texto el vínculo entre la pobreza y la protección del medio ambiente. El representante de una organización ambiental no gubernamental destacó la pertinencia de esa cuestión y citó ejemplos de actividades realizadas por órganos pertinentes de las Naciones Unidas.

t) Promover un enfoque holístico más coordinado en la esfera del derecho ambiental internacional para abordar un amplio conjunto de cuestiones ambientales mundiales. En este contexto, evaluar la viabilidad de establecer ya sea un marco jurídico internacional general sobre sostenibilidad ambiental o un marco jurídico que se centre en los conjuntos pertinentes de temas, y realizar un estudio de la viabilidad de un convenio marco en la esfera de los productos químicos de conformidad con la sección III, esfera programática F f), del Programa de Montevideo IV

157. Un representante dijo que las propuestas que se sugerían respecto del apartado t) suponían una reformulación importante del derecho ambiental internacional vigente, propuso que se añadiese un texto que explicara que las propuestas realizadas eran un objetivo a largo plazo y señaló que la evaluación a la que se hacía referencia en la segunda oración podría realizarse en un plazo más corto. Otro representante propuso eliminar gran parte del apartado argumentando que la propuesta supondría reformular los tratados internacionales en materia de medio ambiente y el derecho consuetudinario, así como prejuzgar la evaluación en curso sobre las sinergias entre los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam, y en cambio exhortó a que se redactara un texto en el que se instara a los países a prestar apoyo a la Alianza Mundial para Eliminar el Uso del Plomo en la Pintura y a luchar por que a más tardar en 2020 se hayan eliminado los niveles dañinos de plomo en la pintura. Otro representante propuso que se hiciese referencia a las medidas adoptadas para prohibir el uso de algunos recipientes de plástico. El representante de una organización no gubernamental especializada en derecho ambiental dijo que se debería otorgar prioridad a la realización de un estudio de la viabilidad de un convenio marco sobre productos químicos, ya que ello generaría información suficiente para examinar las vías para lograr la meta de 2020 relativa a la seguridad de los productos químicos, fijada por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible; la simple realización de ese estudio no significaría

prejuzar la cuestión. Uno de los expertos jurídicos de renombre invitados dijo que habida cuenta de la naturaleza del Programa de Montevideo IV sería más conveniente incluir un objetivo a largo plazo como se indicaba en la propuesta, que desecharla.

- u) Fortalecer el apoyo a los países en la formulación y aprobación de políticas, leyes y reglamentos para prevenir un impacto negativo en los derechos humanos o el medio ambiente, por ejemplo, como esferas de actividad específica relativas a los pueblos indígenas y los grupos desfavorecidos y vulnerables; el género y el medio ambiente; los efectos del cambio climático en los derechos humanos; 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 servicios esenciales de los ecosistemas**

158. Un representante indicó que era necesario incluir la actualización de políticas y leyes, además de su elaboración y adopción. Otro representante dijo que le preocupaba el hecho de que la segunda oración del apartado u) combinaba diversos conceptos algo confusos, y propuso que se eliminase la referencia a los contenidos enumerados como esferas de actividad específicas. Algunos otros representantes señalaron que las esferas de actividad estipuladas en este apartado eran importantes y sugirieron que se incluyesen en un nuevo párrafo por separado. El representante de una organización no gubernamental especializada en medio ambiente, que contó con el respaldo de otro representante, sugirió que el apartado abordase el tema de las reparaciones y el resarcimiento como elementos de la interrelación entre el medio ambiente y los derechos humanos y puso también de relieve la importancia de abordar las esferas de actividad. Otro pidió que se incluyese una referencia a las experiencias en otras organizaciones regionales, como la Organización de Estados Americanos.

- v) Cooperar de manera expedita 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 B del capítulo IV del Programa de Montevideo IV**

159. No se hicieron observaciones específicas sobre esta esfera prioritaria.

- w) Ampliar el conocimiento de los vínculos entre el medio ambiente y la seguridad y promover la aplicación constante de las normas ambientales a las instituciones castrenses, y a sus actividades y la protección del medio ambiente durante un conflicto armado**

160. Un representante dijo que el apartado w) era contrario a los debates que estaban teniendo lugar en la Comisión de Derecho Internacional y sugirió que se eliminase totalmente. Sin embargo, varios otros representantes dijeron que era importante mantener la propuesta realizada en ese apartado ya que estaba comprendida en el Programa de Montevideo IV, y algunos de ellos pusieron de relieve la importancia de la aplicación de normas ambientales a las instituciones castrenses, mientras que un representante dijo que los militares tenían una función específica en el caso de desastres naturales; otro dijo que era importante proteger el medio ambiente durante conflictos armados. Otro representante, que se mostró de acuerdo con eso último, dijo que había que reconocer la interrelación entre el derecho ambiental y la paz. Algunos otros representantes dijeron que era importante abordar el vínculo existente entre seguridad y protección del medio ambiente. Además, dos de los expertos jurídicos de renombre invitados dijeron que el PNUMA tenía un excelente historial de cooperación con otros órganos internacionales, entre ellos la Comisión de Derecho Internacional; y que su labor en la esfera de los recursos hídricos y las consecuencias de los conflictos armados tenía un gran valor para la labor que habría que desarrollar en el marco del Programa de Montevideo, especialmente porque la Comisión de Derecho Internacional estaba integrada más por profesionales en el ámbito jurídico que por expertos ambientales.

161. Un representante, que contó con el respaldo de otro, propuso que se incluyese un texto sobre la conservación de los suelos y que se considerase como una esfera prioritaria. La propuesta fue respaldada por uno de los expertos jurídicos de renombre invitados quien sugirió que el PNUMA participase en la elaboración del documento de orientación pertinente.

VIII. Recomendaciones y conclusiones

162. Tras el examen de las esferas prioritarias en relación con el tema 6 del programa, que se describen en la sección VII anterior, los representantes gubernamentales decidieron establecer un grupo de redacción integrado por representantes de 10 países abierto a la participación de otras Partes interesadas para que presentase proyectos de recomendaciones y conclusiones de la reunión en curso para su examen por los representantes en el Plenario. Se solicitó al Grupo que preparase proyectos de recomendaciones y conclusiones sobre la base de la nota de la Secretaría, teniendo en cuenta las deliberaciones sobre el documento celebradas en relación con el tema 6.

163. Concluida la labor del grupo de redacción, su Presidente informó de que el grupo había acordado proyectos de recomendaciones para que fuesen examinados por los representantes en el Plenario. Tras examinar y modificar dichos proyectos de recomendaciones, los representantes gubernamentales los adoptaron tal como se reproducen en el anexo del presente informe.

IX. Aprobación del informe

164. Los representantes gubernamentales aprobaron el presente informe sobre la base del proyecto de informe (UNEP/Env.Law/MTV4/MR/1/L.1 and Add.1), en su forma oralmente enmendada y en el entendimiento de que el Relator, previa consulta con el Presidente, lo finalizaría incorporando las incidencias que tuvieron lugar el último día de la reunión.

X. Clausura de la reunión

165. Tras el habitual intercambio de cortesías, el Presidente declaró clausurada la reunión a las 18.55 horas del viernes 11 de septiembre de 2015.

Anexo

Recomendaciones

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 el documento 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, en particular de 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 del Consejo de Administración 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 a 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 prioridad durante el período de vigencia del Programa de Montevideo IV, 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 en:
 - i) la elaboración de una legislación ambiental más eficaz y, en ese contexto: elaborar esa legislación (tanto la legislación general como la legislación necesaria para poner en práctica tratados específicos);
 - ii) la creación de una especialidad en educación y acceso público a la información ambientales, 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) la formulación de criterios para la prestación de asistencia a los Estados en la evaluación de la eficacia del derecho ambiental;
 - iv) la creación de 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 a escoger un enfoque apropiado conforme a sus planes, estrategias y prioridades de desarrollo sostenible;
- v) la elaboración de directrices para ayudar a los Estados a establecer mecanismos para la conservación de los suelos, la adopción de medidas para mitigar la erosión de los suelos, mitigar la contaminación y preservar la calidad de los suelos nativos;
 - vi) la creación de 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 por incrementar 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 entre las normas vigentes;
- i) Alentar la actividad de todos los agentes que no sean estatales, especialmente cuando participen en actividades de 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 evaluar 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 sónica, en que se tengan en cuenta las disposiciones nacionales y regionales y proponer la manera de abordar la cuestión a 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 sónica 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 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 al 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 el apoyo a los países en la formulación y actualización de políticas, leyes y reglamentos ambientales e instrumentos internacionales pertinentes para prevenir impactos 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 en los derechos humanos; la transparencia en la solución de controversias; la interfaz de los derechos humanos y el 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 expedita 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. Fortalecer la aplicación del Programa de Montevideo y vigilar y evaluar su ejecución, así como apoyar al PNUMA en sus actividades en el ámbito del 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.
