

Elaborar un tratado eficaz contra la contaminación por plásticos

Nuevas líneas de fractura en las
negociaciones intergubernamentales



ISBN: 978-82-7701-213

Autores

Torbjørn Graff Hugo, Academia Noruega de Derecho Internacional
Magnus Løvold, Academia Noruega de Derecho Internacional
Steinar Andresen, Instituto Fridtjof Nansen
Kristin Rosendal, Instituto Fridtjof Nansen
Helene Svendsen, GRID-Arendal
Lars Stordal, GRID-Arendal

Revisores

Miles Macmillan-Lawler, GRID-Arendal
Clever Mafuta, GRID-Arendal
Ieva Ruscevska, GRID-Arendal
Natalia Skripnikova, GRID-Arendal
Carina Thomassen, GRID-Arendal

Cita sugerida:

GRID-Arendal (2022). *Elaborar un tratado eficaz contra la contaminación por plásticos: nuevas líneas de fractura en las negociaciones intergubernamentales*

Elaborado con el apoyo financiero de:



Norad



Norwegian Ministry
of Climate and Environment

Fotografía de portada:

PNUMA/Cyril Villemain (Flickr BY-NC-SA)

Para cualquier consulta, póngase en contacto con:

lars.stordal@grida.no

Elaborar un tratado eficaz contra la contaminación por plásticos

Nuevas líneas de fractura en las negociaciones intergubernamentales

Síntesis

El 2 de marzo de 2022, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (UNEA) acordó entablar una serie de negociaciones intergubernamentales para elaborar un instrumento jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos.

Es probable que la idea de promover un tratado ascendente, que proporcione un marco multilateral flexible para que los países comuniquen sus políticas nacionales —en contraposición a un tratado descendente, que establezca un conjunto de políticas comunes para todas las partes—, se convierta en una gran línea de fractura durante las futuras negociaciones del tratado sobre la contaminación por plásticos.

La distinción entre el enfoque descendente y ascendente es una cuestión recurrente que se repite en las discusiones sobre la elaboración de tratados multilaterales. En pocas palabras, “descendente” significa que las normas se adoptan a escala mundial, para después aplicarlas a nivel nacional, mientras que “ascendente” implica que las leyes y políticas se formulan desde el plano nacional y, por lo general, se comunican posteriormente al resto de países.

¿Debería el nuevo tratado obligar a todas las partes a adoptar y aplicar un conjunto común de medidas de control o debería, por el contrario, funcionar como un marco para que las partes apliquen medidas de control determinadas a nivel nacional? En este informe se analiza la distinción entre los enfoques ascendente y descendente a la hora de elaborar tratados, y defiende que un tratado sobre la contaminación por plásticos, que contenga disposiciones básicas con reglas y normas mundiales específicas y vinculantes, probablemente permitirá hacer frente al problema de la contaminación por plásticos de forma más eficaz, que un tratado ascendente basado únicamente en enfoques decididos por cada país.

Índice

Síntesis	3
Lista de abreviaturas	5
Resumen	6
1. Un nuevo tratado en proceso de gestación	8
1.1 El punto de partida	8
1.2 Una nueva línea de fractura	10
1.3 Objetivo y estructura del informe	13
2. ¿Cómo conseguir que el nuevo tratado sea eficaz?	14
2.1 El problema de la contaminación por plásticos	15
2.2 La capacidad de resolución de problemas del nuevo tratado	19
3. Descendente y ascendente	22
3.1 Una cuestión de disposiciones básicas	23
3.2 Normas mundiales o medidas determinadas a nivel nacional	24
Especificidad	24
Obligatoriedad	25
4. De París a Montreal: elegir el modelo adecuado	26
4.1 Un tratado ascendente sobre la contaminación por plásticos	27
Flexibilidad y participación amplia	27
Problemas de credibilidad persistentes	29
4.2 Un tratado descendente sobre la contaminación por plásticos	30
Ventajas de las disposiciones básicas específicas y vinculantes	31
En busca de medidas eficaces	33
Un desafío para el liderazgo	34
Conclusiones	36

Lista de abreviaturas

CIN	Comité Intergubernamental de Negociación
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
OMS	Organización Mundial de la Salud
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UE	Unión Europea
UNEA	Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

Resumen

- **La distinción entre el enfoque descendente y ascendente es una cuestión recurrente que se repite en las discusiones sobre la elaboración de tratados multilaterales.** No obstante, desde el punto de vista conceptual, esta distinción no está exenta de defectos, ya que ningún tratado es totalmente descendente o ascendente.
- **Elegir entre un tratado descendente o ascendente no equivale a decidir entre dos modelos distintos.** Todos los tratados tienen elementos descendentes y ascendentes, pero algunos se inclinan más que otros hacia un enfoque ascendente. Esto significa que los tratados ascendentes permiten, en gran medida, que cada Estado parte adopte su propia decisión sobre lo que debe hacer o conseguir (especificidad) y si debe conseguirlo (obligatoriedad), una vez que el tratado ha entrado en vigor. Por tanto, elegir entre un enfoque descendente o ascendente es una cuestión que atañe fundamentalmente al diseño de las disposiciones básicas del tratado.
- **La elección entre un tratado descendente o ascendente sobre la contaminación por plásticos dependerá, en cierta medida, de cómo se plantee y conceptualice el problema de la contaminación por plásticos.** Los debates internacionales sobre la contaminación por plásticos ponen de manifiesto diversas interpretaciones, que pueden llegar a ser contradictorias, sobre las características básicas del alcance y la estructura del problema. Por un lado, la contaminación por plásticos se percibe como un problema complejo y sistémico relacionado con el plástico, en cuanto material, que engloba un amplio abanico de factores impulsores y causas interrelacionadas. Desde esta óptica, la única solución viable a largo plazo sería lograr la producción y el consumo sostenibles, dentro de una economía del plástico totalmente circular. Por otro lado, la contaminación por plásticos se entiende principalmente como un problema relacionado

con la contaminación, con un alcance más definido. Desde este punto de vista, se habría de dar prioridad a la adopción de normativas centradas en determinados tipos de productos plásticos de alto riesgo, como los plásticos de un solo uso, los artículos relacionados con la pesca y los microplásticos.

Ambos planteamientos repercutirán considerablemente tanto en las dinámicas políticas como en el diseño del nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos, y, en última instancia, en su eficacia.

- **El problema de la contaminación por plásticos presenta características que justifican tanto el estudio de un enfoque ascendente como de uno descendente, a la hora de elaborar el tratado.** Por un lado, apenas existen discrepancias científicas en torno a la gravedad del problema y también es evidente que existen implicaciones transfronterizas. Además, hay jurisdicciones de todo el mundo que ya han puesto en marcha medidas concretas para hacer frente a las categorías de productos más propensas a las fugas. Todo ello reafirma la necesidad de impulsar un tratado que contenga disposiciones básicas específicas y vinculantes. Por otro lado, sin embargo, las causas y los efectos de la contaminación por plásticos varían de un país a otro en cierta medida, lo cual podría hacernos pensar que la opción más viable sería aprobar un tratado ascendente.
 - **En lo que se refiere a la eficacia del régimen, la gran ventaja de elaborar un tratado ascendente sobre la contaminación por plásticos es que probablemente obtendría una participación muy amplia.** Dado que las medidas e intervenciones reguladoras destinadas a atajar el problema se decidirían a nivel nacional una vez aprobado el tratado, sería relativamente sencillo conseguir el apoyo del volumen crucial de Estados que se necesita para un tratado de este tipo. Sin embargo, el hecho de que no exista un conjunto común de políticas y medidas de control probablemente complicaría los procesos políticos nacionales (p. ej., debido a que los actores de veto nacionales
- [*veto players*] podrían ejercer mayor influencia), asimismo, reduciría las oportunidades de lograr economías de escala, entorpecería las labores destinadas a vigilar, comprobar y exigir el cumplimiento del tratado y haría que resultase más difícil ampliar los compromisos conforme pase el tiempo.
- **La gran ventaja de aprobar un tratado sobre la contaminación por plásticos, que contenga disposiciones básicas específicas y vinculantes, es que establecería con mayor claridad aquello que las partes estarían obligadas a hacer o a no hacer.** Esto podría ayudar a reducir la aparente complejidad del problema, a mejorar la eficiencia en función del costo, a crear igualdad de condiciones para las empresas y a fomentar la innovación. Además, facilitaría las labores destinadas a vigilar, comprobar y exigir el cumplimiento de las disposiciones del tratado, proporcionando, al mismo tiempo, una moneda común para ampliar los compromisos a medida que transcurra el tiempo; y lo que es más importante: el hecho de que los requisitos del tratado estén más claros ayudaría a respaldar los argumentos de los países en desarrollo para obtener ayuda técnica y financiera, con el fin de cumplir sus obligaciones.
 - **Con vistas al primer Comité Intergubernamental de Negociación (CIN), que se reunirá en el Uruguay a finales de noviembre de 2022,** los negociadores deberán saber distinguir los aspectos del problema de la contaminación por plásticos que podrían combatirse mediante un conjunto de disposiciones básicas específicas y vinculantes, de los aspectos del problema que quizás sería mejor dejar en manos de los gobiernos, para que estos los resuelvan desde el ámbito nacional, una vez aprobado el tratado. No obstante, habrán de tener muy en cuenta los puntos fuertes y débiles del enfoque ascendente, porque despojar al tratado de toda disposición básica específica y vinculante, con la esperanza de conseguir una participación amplia, no es necesariamente el secreto del éxito a largo plazo.

1.

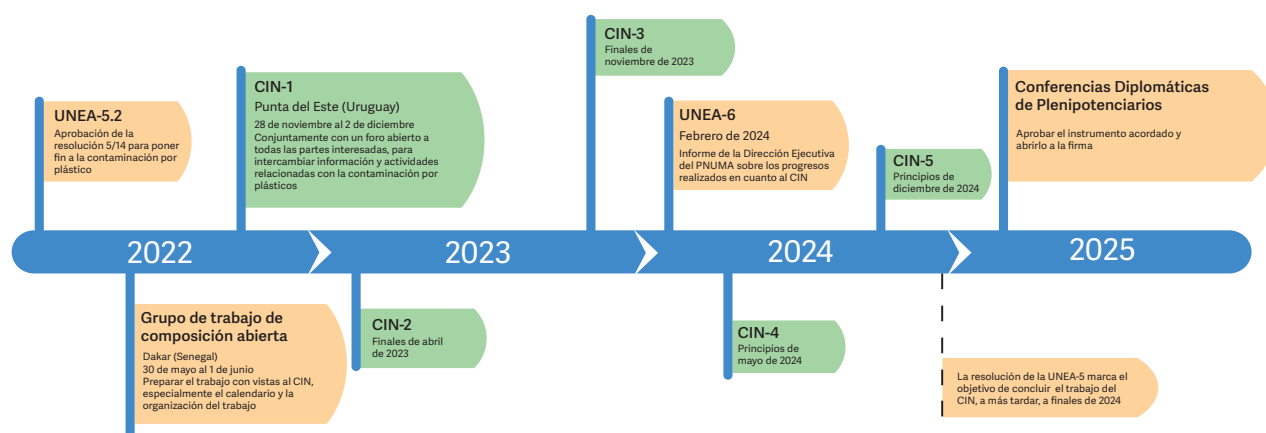
Un nuevo tratado en proceso de gestación

1.1 El punto de partida

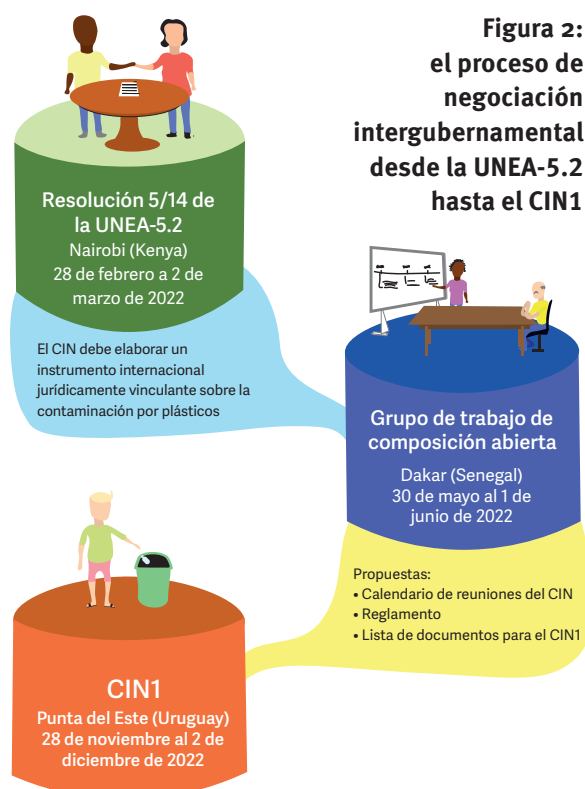
El 2 de marzo de 2022, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (UNEA) acordó constituir un Comité Intergubernamental de Negociación (CIN) con el mandato de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, que abarcara el medio marino¹. La decisión —que fue calificada de “histórica”² y de “momento decisivo”³ para la lucha de la comunidad internacional contra los costes ambientales, sociales y económicos de la contaminación por plásticos— ha marcado el punto de partida de un proceso de negociación intergubernamental que, según las estimaciones, concluirá a finales de 2024 (véase la Figura 1)⁴.

- 1 Resolución UNEP/EA.5/Res.14, “Poner fin a la contaminación por plástico: hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante”, párrafos 1 y 3 del preámbulo. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40597/Plastic_pollution_UNEP_EA.5_Res.14_EPP_SP.pdf?sequence=11&isAllowed=y. Para conocer las opiniones de las partes interesadas sobre la decisión, consúltese el comunicado de prensa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Noticias ONU, el comunicado de prensa de la Comisión Europea, la noticia del Ministerio de Medio Ambiente de Nueva Zelanda, el comunicado de prensa del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), la noticia del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible y la noticia de la Fundación Ellen MacArthur. Para saber más sobre las negociaciones de la resolución, consúltese la reseña sobre la reunión, que figura en *Earth Negotiations Bulletin*.
- 2 Comunicado de prensa del PNUMA. Disponible en: <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/dia-historico-en-la-campana-para-combatir-la>. Consultado el 17 de octubre de 2022.
- 3 Comunicado de prensa del WWF. Disponible en: https://www.panda.org/wwf_news/?5215966/WWF-commends-UN-Environment-Assemblys-watershed-decision-to-start-negotiations-for-a-global-plastics-treaty. Consultado el 17 de octubre de 2022.
- 4 Resolución UNEP/EA.5/Res.14, “Poner fin a la contaminación por plástico: hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante”, concretamente, el párrafo 1.

Figura 1: desde la UNEA-5.2 hacia un tratado para poner fin a la contaminación por plásticos



Del 30 de mayo al 1 de junio de 2022, los Estados Miembros de las Naciones Unidas se reunieron en un grupo de trabajo de composición abierta, en Dakar (Senegal), con el objetivo de preparar la labor del CIN⁵. Durante la reunión se discutió el calendario y la organización de los trabajos del CIN, incluidos “los proyectos de elementos y las opciones propuestas para estructurar el instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos”, así como el proyecto de reglamento del CIN⁶. La reunión, presidida por D. Ndiaye Cheikh Sylla, Director del Gabinete Ministerial de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible del Senegal, concluyó con la recomendación de que el CIN se reúna un total de cinco sesiones de una semana de duración, entre noviembre de 2022 y principios de diciembre de 2024⁷. La reunión también preparó un proyecto de reglamento para el Comité, con base en los reglamentos de otros CIN ambientales anteriores (Figura 2)⁸.



⁵ Documentos de la reunión del grupo de trabajo especial de composición abierta para preparar el comité intergubernamental de negociación sobre la contaminación por plásticos: <https://www.unep.org/es/events/unep-event/Intergovernmental-Negotiating-Committee-end-plastic-pollution>

⁶ UNEP/PP/OEWG.1/1/Add.1, “Anotaciones al programa provisional”, concretamente, el tema 4. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40028/Annotated%20Provisional%20%20Agenda-%20Spanish.pdf?sequence=10&isAllowed=y>.

⁷ PNUMA (2022). “Final Outcome Summary: 1 June 2022”. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39774/Outcome%20Summary.pdf?sequence=18&isAllowed=y>

⁸ UNEP/PP/OEWG.1/4, “Proyecto de reglamento de la labor del comité intergubernamental de negociación encargado de poner fin a la contaminación por plásticos, en particular en el medio marino”. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40029/Draft%20Rules%20of%20Procedure-Spanish.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. El reglamento propuesto para el CIN se basa, en gran medida, en el utilizado para la negociación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio. Obsérvese que el proyecto de reglamento establece que, si bien el CIN “hará cuanto esté a su alcance para llegar a un acuerdo por consenso”, podrá, como último recurso, adoptar sus decisiones “por mayoría de dos tercios de los representantes de miembros presentes y votantes”.

No obstante, el grupo de trabajo de composición abierta no logró avanzar demasiado en lo que respecta al “borrador de elementos” o a la “estructura propuesta” del nuevo tratado, al margen de reiterar los elementos ya perfilados en el mandato de negociación⁹. A pesar de ello, se recomendó preparar una serie de documentos con vistas al primer CIN, como un “glosario de términos clave”, “opciones generales para la estructura del instrumento” y “posibles elementos”, así como “artículos estándar sobre disposiciones finales” y “marcos de participación de las partes interesadas”, a partir de otros instrumentos ambientales multilaterales¹⁰.

1.2 Una nueva línea de fractura

En este momento, sigue sin estar claro qué tipo de instrumento empezarán a elaborar los Estados Miembros de las Naciones Unidas cuando se reúna el primer CIN, el 28 de noviembre de 2022. La falta de claridad en torno a los “elementos” y la “estructura” del nuevo tratado parece apuntar a que existen diferencias de opiniones profundas respecto al modelo idóneo de gobernanza ambiental multilateral. Durante el diálogo del grupo de trabajo de composición abierta, se pudo constatar que varios Estados estaban a favor de lo que podría denominarse un tratado ascendente sobre la contaminación por plásticos. Los Estados Unidos, por ejemplo, hicieron hincapié en que “no existe un enfoque único” a la hora de buscar soluciones

a la contaminación por plásticos y que el nuevo tratado “debería exigir a las partes que colaboren para alcanzar un objetivo común a través de planes de acción nacionales de gran envergadura, acordes al enfoque decidido por cada país”¹¹. De forma similar, la Arabia Saudita declaró, en nombre del Grupo de los Estados de Asia y el Pacífico, que el nuevo tratado debería inspirarse en el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático; un tratado impulsado por consenso que se ha elaborado y aplicado “siguiendo un enfoque ascendente”¹².

Sin embargo, otros Estados parecen ser partidarios de elaborar un tratado que contenga más elementos propios de un enfoque descendente. Por ejemplo, durante la reunión del grupo de trabajo de composición abierta, Suiza se mostró a favor de promover “un tratado con obligaciones claras y medidas específicas”¹³. Dicho país, a través de una comunicación escrita, manifestó que se debería constituir un grupo de negociación para discutir “medidas u obligaciones de control”, especialmente relativas a la “prohibición o eliminación progresiva de determinados tipos de sustancias y productos”, así como “requisitos y normas de diseño aplicables a los productos”¹⁴. Noruega también señaló que el nuevo tratado debería prever un conjunto de “medidas de control”¹⁵ y Rwanda, por su parte, afirmó que las medidas de control deberían poder reforzarse con el tiempo, sin necesidad de ratificaciones adicionales¹⁶.

9 PNUMA/PP/OEWG/1/3, “Enfoques de la labor del comité intergubernamental de negociación para desarrollar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino”, concretamente, la parte III. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40021/Spanish%20OEWG_PP_1_3_timetable_org%20of%20work%205%20May.pdf?sequence=5&isAllowed=y.

10 PNUMA (2022). “Final Outcome Summary: 1 June 2022”. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39774/Outcome%20Summary.pdf?sequence=18&isAllowed=y>.

11 Declaración de los Estados Unidos al grupo de trabajo especial de composición abierta, para preparar el comité intergubernamental de negociación sobre la contaminación por plásticos, presentada el 30 de mayo de 2022. Disponible en: https://apps1.unep.org/resolution/uploads/united_states_of_america_0.pdf#overlay-context=node/344/revisions/11015/view%3Fq%3Dnode/344/revisions/11015/view. El Brasil manifestó una opinión similar, y declaró que no existe un enfoque único a la hora de resolver el problema de la contaminación por plásticos.

12 Declaración de la Arabia Saudita en nombre del Grupo de los Estados de Asia y el Pacífico al grupo de trabajo especial de composición abierta, para preparar el comité intergubernamental de negociación sobre la contaminación por plásticos, presentada el 30 de mayo de 2022. Disponible en: https://apps1.unep.org/resolution/uploads/asia_and_the_pacific_.pdf#overlay-context=node/344/revisions/10991/view%3Fq%3Dnode/344/revisions/10991/view. La declaración suscitó cierta polémica, ya que varios miembros del grupo regional indicaron que no estaban de acuerdo con su contenido.

13 Declaración de Suiza al grupo de trabajo especial de composición abierta, para preparar el comité intergubernamental de negociación sobre la contaminación por plásticos, presentada el 30 de mayo de 2022. Disponible en: https://apps1.unep.org/resolution/uploads/switzerland_0.pdf#overlay-context=node/344/revisions/11012/view%3Fq%3Dnode/344/revisions/11012/view.

14 Comunicación escrita de Suiza al primer CIN, 14 de julio de 2022. Disponible en: https://apps1.unep.org/resolutions/uploads/switzerland_1.pdf.

15 Declaración de Noruega al grupo de trabajo especial de composición abierta para preparar el comité intergubernamental de negociación sobre la contaminación por plásticos, presentada el 30 de mayo de 2022. Disponible en: https://apps1.unep.org/resolution/uploads/norway_national_statement_30_may_oewg.pdf#overlay-context=node/344/revisions/10994/view%3Fq%3Dnode/344/revisions/10994/view.

16 Basado en notas de reuniones elaboradas por terceros. La declaración de Rwanda no se presentó por escrito.



© iStock/tonyquias

En agosto de 2022, durante la presentación de la Coalición de Alta Ambición para Acabar con la Contaminación por Plásticos —un grupo interregional de países creado para promover aspiraciones de mayor envergadura de cara a las futuras negociaciones—, los copresidentes de Noruega y Rwanda subrayaron la necesidad de adoptar “un tratado mundial que fuera realmente eficaz y que incluyera normas comunes”¹⁷. La Unión Europea (UE) también propuso que el nuevo tratado incluyera un conjunto de reglas y normas comunes, concretamente, “disposiciones como la prohibición,

eliminación gradual y reducción de determinados tipos de productos, aditivos y sustancias nocivas de origen plástico, así como de los microplásticos añadidos intencionalmente”¹⁸. Por su parte, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), una destacada organización no gubernamental que secunda la necesidad de elaborar un tratado nuevo, ha señalado que dicho tratado “debería especificar, mediante normas claras y de aplicación universal, qué medidas deberá adoptar cada Estado parte para hacer frente al problema”, conforme a “una norma común de actuación”¹⁹.

¹⁷ Coalición de Alta Ambición para Acabar con la Contaminación por Plásticos (22 de agosto de 2022). “Press Release: Countries aim to end plastic pollution by 2040”. Disponible en: <https://hactoendplasticpollution.org/es/>.

¹⁸ Comunicación presentada por la UE y sus Estados Miembros al grupo de trabajo especial de composición abierta, el 10 de junio de 2022, nota a pie de página 2. Disponible en: https://apps1.unep.org/resolutions/?q=user/login&destination=uploads/eums_written_submission_inc_organization_of_work.

¹⁹ WWF (2021). “Success criteria for a new treaty on plastic pollution”. Disponible en: <https://media.wwf.no/assets/attachments/SUCCESS-CRITERIA-for-a-new-treaty-on-plastic-pollution-FINAL-DRAFT-30-AUG-2021-WEB-medium-res.pdf>. Otras organizaciones no gubernamentales manifestaron posturas similares. En su comunicación al primer CIN, el Organismo de Investigación Ambiental (EIA) recomendó, entre otras cosas, que el nuevo tratado incluyese disposiciones para congelar y reducir progresivamente la producción y el consumo de un conjunto de sustancias controladas. Véase: Organismo de Investigación Ambiental (2022). “Convention on plastic pollution—Essential Elements: Virgin Plastic Production and Consumption”. Disponible en: https://apps1.unep.org/resolutions/uploads/essential_elements_-_production_and_consumption.pdf.

El mandato de negociación que se aprobó el 2 de marzo de 2022 y que sirve como documento de orientación clave para los negociadores, no proporciona ninguna indicación clara sobre si el tratado debería basarse en un enfoque ascendente o descendente. Por un lado, el mandato establece que el tratado incluirá disposiciones para “desarrollar, aplicar y actualizar planes de acción nacionales que reflejen los enfoques impulsados por los países”²⁰, lo cual parece apuntar a un tratado ascendente, en el que las medidas y actividades se decidan a nivel nacional, se comuniquen posteriormente y se revisen en las reuniones de los Estados partes. Sin embargo, dicho mandato también especifica que el instrumento “podría incluir enfoques tanto vinculantes como voluntarios”²¹ y que el CIN deberá tomar en consideración “obligaciones, medidas y enfoques voluntarios para apoyar la consecución de los objetivos del instrumento”²². Aunque este texto no indica explícitamente que el nuevo tratado deba contener un conjunto de medidas comunes aplicables a todas las partes ni tampoco describe cómo habrían de ser estas medidas de control²³, el hecho de que se hayan incluido términos como “enfoques [...] vinculantes”, “obligaciones” y “medidas”, diferenciándolos de los “enfoques voluntarios”, apunta a que no se

descarta la posibilidad de que el CIN se plantee elaborar un conjunto común de medidas de control (descendente). Además, en la elaboración del mandato de negociación, muchos Estados recalcaron la necesidad de que el nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos fuera “jurídicamente vinculante”²⁴. El énfasis en la fuerza vinculante del nuevo tratado también da a entender que muchos Estados están a favor de un tratado descendente, que imponga a las partes un conjunto común de obligaciones jurídicamente vinculantes.

Parece probable que la idea de promover un tratado ascendente —que proporcione un marco multilateral flexible para que los países comuniquen sus políticas nacionales— en contraposición a un tratado descendente —que establezca un conjunto común de políticas para todos los Estados partes— se convierta en una gran línea de fractura durante las próximas negociaciones del tratado sobre la contaminación por plásticos²⁵. La pregunta es si el nuevo tratado debería exigir a todas las partes que adopten y apliquen un conjunto común de medidas de control o si, en su lugar, habría de funcionar como un marco para que las partes apliquen medidas de control determinadas a nivel nacional, una vez aprobado el tratado.

20 UNEP/EA.5/Res.14, “Poner fin a la contaminación por plástico: hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante”, párrafo 3, d).

21 *Ibid.*, párrafo 3.

22 *Ibid.*, 4, a).

23 Este hecho no es de extrañar, pues no es habitual que los mandatos de negociación especifiquen las políticas. Ninguno de los mandatos de negociación de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente que se han examinado en este informe especificaba las políticas que debían estudiarse en las negociaciones; no obstante, los mandatos de negociación del Convenio de Minamata y del Convenio de Estocolmo eran bastante más específicos en cuanto a las políticas y las medidas de control que el mandato de negociación del nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos. El mandato del Convenio de Minamata (decisión 25/5 del Consejo de Administración del PNUMA, recogida en UNEP/GC/25/17, págs. 23 a 26, disponible en https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10623/K0950893s_GC_25_17.pdf?sequence=6&isAllowed=y), establecía que los negociadores estudiarían disposiciones para, entre otras cosas, “reducir la oferta” y “reducir la demanda” de mercurio. De forma similar, el mandato del Convenio de Estocolmo (decisión 19/13 del Consejo de Administración del PNUMA, recogida en UNEP/GC.19/34, págs. 72 a 79, disponible en https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17274/97_GC19_proceedings.pdf) encomendaba a la Directora Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente que preparara y convocara un CIN con el mandato de “preparar un instrumento internacional jurídicamente vinculante para llevar a cabo acciones internacionales”. Asimismo, sugería que dichas acciones internacionales habrían de incluir “medidas para reducir o eliminar [...] las emisiones y descargas de los doce contaminantes orgánicos persistentes especificados en la decisión 18/32, del Consejo de Administración y, en caso de ser procedente, para eliminar la producción y el uso restante de dichos contaminantes orgánicos persistentes producidos de forma intencionada”. Además, el mandato del Convenio de Estocolmo señalaba que la acción internacional debía incluir medidas voluntarias, pero especificaba que estas “habrían de aplicarse de forma complementaria o independiente a un instrumento jurídicamente vinculante” (párrafo 6, b)).

24 Para consultar un resumen sobre las posturas oficiales de los gobiernos durante el período previo a la aprobación del mandato de negociación, véase: <https://plasticnavigator.wwf.de/>.

25 El 27 de septiembre de 2022, Reuters comunicó que los Estados Unidos, como respuesta a la creación de la Coalición de Alta Ambición para Acabar con la Contaminación por Plásticos, estaba tratando de “formar su propio grupo, con un enfoque diferente”. Asimismo, Reuters afirmó haber visto una nota conceptual para el grupo, que hacía hincapié, entre otras cosas, en “formular planes de acción nacionales” para que funcionen como “mecanismo principal” del nuevo tratado. La noticia puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.reuters.com/world/exclusive-us-seeks-allies-split-emerges-over-global-plastics-pollution-treaty-2022-09-27/> (consultada el 30 de septiembre de 2022).

1.3 Objetivo y estructura del informe

El objetivo de este informe es explicar detalladamente la distinción entre los enfoques ascendente y descendente a la hora de elaborar tratados. En primer lugar, se exponen los factores determinantes clave que permiten que un tratado se convierta en una herramienta eficaz para subsanar los problemas de cooperación transfronteriza a escala mundial, a saber: por un lado, el planteamiento de la estructura del problema, y, por otro, la capacidad de resolución de problemas que tiene el tratado que se ha elaborado para hacer frente a la cuestión. En segundo lugar, el informe, apoyándose en ejemplos de otros acuerdos internacionales vigentes, señala que la diferencia entre un tratado ascendente y uno descendente no es binaria, sino que se trata de una cuestión de niveles. En concreto, el informe

pone de manifiesto que esta distinción está relacionada con dos aspectos de las disposiciones básicas de los tratados: su nivel de especificidad y obligatoriedad. Por último, se defiende que un tratado descendente sobre la contaminación por plásticos, que contenga disposiciones básicas con reglas y normas mundiales específicas y vinculantes, probablemente permitirá hacer frente al problema de la contaminación por plásticos de forma más eficaz que un tratado ascendente basado únicamente en enfoques decididos por cada país. Sin embargo, la viabilidad y el éxito de un tratado descendente dependerán de la capacidad de sus proponentes para fijar medidas de control concretas, rentables y exigibles, así como de convencer a un volumen crucial de Estados de las ventajas de introducir estas medidas como normas mundiales comunes.



© iStock/Mario De Moya F

2.

¿Cómo conseguir que el nuevo tratado sea eficaz?

Los Estados y otras partes interesadas del CIN pueden tener diversas razones para preferir un tratado ascendente o descendente sobre la contaminación por plásticos. Por un lado, la incertidumbre sobre cómo regular la contaminación por plásticos, la preocupación por la falta de alternativas viables a los productos o actividades objeto de regulación, los costes económicos previstos de las medidas propuestas, las diferencias nacionales o el deseo de disponer de flexibilidad para formular políticas nacionales, pueden empujar a los negociadores a inclinarse por un enfoque ascendente a la hora de elaborar el tratado. Por otro lado, las dudas acerca de la credibilidad general del tratado, en cuanto que solución parcial o total al problema de la contaminación por plásticos; el deseo de un igualitarismo jurídico, en virtud del cual las normas se apliquen por igual a las partes; o la aparente necesidad de igualar las condiciones de todas las partes y de no brindar ventajas injustas a algunas de ellas²⁶, podría hacer que los negociadores prefirieran un enfoque descendente de cara a la elaboración del tratado. El presente informe examina esta cuestión desde el punto de vista de la eficacia del régimen: ¿Es probable que un tratado ascendente sea más eficaz que uno descendente a la hora de resolver el problema de la contaminación por plásticos?

A lo largo de los últimos decenios, los académicos han estudiado la eficacia de los tratados internacionales. ¿Por qué algunos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente parecen capaces de ofrecer soluciones sostenibles y a largo plazo frente a los problemas internacionales, mientras que otros, aparentemente, tienen poco efecto? Aunque el secreto del éxito de los tratados multilaterales sigue siendo objeto de debate, la investigación sobre la elaboración

²⁶ Para consultar un análisis sobre los beneficios de un nuevo tratado desde una óptica empresarial, véase: WWF (octubre de 2020). “The Business Case for a UN Treaty on Plastic Pollution”. Disponible en: <https://lp.panda.org/plastic-pollution-report>.

¿Qué se entiende por eficacia del régimen?

La eficacia del régimen se puede conceptualizar de diversas maneras. Por ejemplo, la eficacia puede entenderse como el grado en que un acuerdo multilateral contribuye a distribuir de forma justa y equitativa los costos y beneficios de las partes implicadas en su elaboración y aplicación. En el ámbito académico, la mayor parte de los estudios sobre la eficacia de los regímenes se han centrado en la capacidad de los acuerdos internacionales para resolver los problemas a los que debían hacer frente.

y aplicación de anteriores tratados ha permitido extraer conclusiones que resultan de utilidad a la hora de negociar un tratado sobre la contaminación por plásticos. La teoría de la eficacia de los regímenes suele hacer hincapié en dos factores clave para explicar y prever la eficacia de un determinado acuerdo multilateral: lo primero y más importante es que la eficacia de un acuerdo dependerá de cómo se estructure y se plantee el problema que se pretende resolver. En segundo lugar, la eficacia de un acuerdo dependerá de la capacidad de resolución de problemas del propio tratado, especialmente del diseño del instrumento jurídico²⁷.

2.1 El problema de la contaminación por plásticos

En los artículos académicos sobre la eficacia de los regímenes, la estructura de los problemas transfronterizos suele analizarse en función de dos dimensiones: la dimensión intelectual, que capta la dificultad relativa de hacer frente al problema desde el punto de vista técnico, administrativo, científico y financiero; y la dimensión política, que aborda la configuración de los intereses y las preferencias de los Estados implicados en la elaboración y aplicación del acuerdo multilateral (véase la Figura 3).

En las fases previas a la adopción de un acuerdo multilateral, la forma de entender y describir el problema constituye, de por sí, una cuestión de

debate político. Precisamente, las discusiones internacionales que tuvieron lugar en el período previo a la aprobación del mandato de negociación para el nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos pusieron de manifiesto diferentes interpretaciones —que podrían llegar a considerarse contradictorias— respecto a las características básicas de la estructura del problema, a pesar de que existe un amplio consenso en cuanto a la gravedad del problema y sus principales orígenes y vías.

En lo que respecta a la gravedad y la repercusión del problema, los Estados parecen estar de acuerdo en que “el rápido aumento de los elevados niveles de contaminación por plástico”, y especialmente de los microplásticos, “incide negativamente en las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible” y causan “perjuicios [...] en los ecosistemas y las actividades humanas que dependen de ellos”²⁸. Del mismo modo, en lo relativo al alcance del problema, los Estados parecen entender la contaminación por plásticos como un problema tanto nacional como transfronterizo. El hecho de que el mandato de negociación reconozca explícitamente que “la contaminación por plástico, tanto en el medio marino como en otros, puede ser de carácter transfronterizo” pone de manifiesto que los Estados están de acuerdo, como mínimo, en que algunas partes del problema solo podrán resolverse eficazmente mediante la cooperación internacional²⁹.

Además, el proceso que condujo a la aprobación del mandato de negociación en marzo demuestra que empieza a existir consenso intergubernamental en torno a los factores impulsores y las causas de la contaminación por plásticos. El mandato de negociación hace hincapié en la necesidad de adoptar un “enfoque basado en el ciclo de vida”, para poner fin a la contaminación por plásticos, lo cual da a entender que los factores impulsores del problema se encuentran a lo largo de toda la cadena de valor, tanto en las actividades primarias como de apoyo, es decir: desde la extracción de materias primas, el diseño, la producción, el envasado, la distribución, el uso y el mantenimiento de los plásticos, hasta la eliminación e incineración de los desechos plásticos o la descarga de estos en vertederos. Del mismo modo, la aparente necesidad de adoptar un “enfoque basado en el

²⁷ Underdal (2002), “One Question, Two Answers”, capítulo 1 de Miles *et al.*, *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts, págs. 3 a 45.

²⁸ UNEP/EA.5/Res.14, “Poner fin a la contaminación por plástico: hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante”, preámbulo.

²⁹ *Ibid.*

ciclo de vida" parece apuntar claramente que la contaminación por plásticos se conceptualiza como un "problema sistémico", integrado en una red compleja de factores impulsores interrelacionados de problemas.

En el informe de 2020, titulado "Rompiendo la ola de plástico: una evaluación integral acerca de las vías para frenar la contaminación del océano por plástico", partiendo de la idea de que la contaminación por plásticos es "un producto derivado de las deficiencias estructurales de un sistema de plástico esencialmente lineal", se señala la necesidad de promover un "cambio sistémico" y define dicho cambio de la siguiente manera:

*Cambios radicales en los modelos de negocio de las empresas que crean plásticos y sustitutos de los plásticos; cambios profundos en los comportamientos de compra y en los modelos de distribución de las empresas de bienes de consumo, que utilizan el plástico como insumo para los servicios y los productos que ofrecen; cambios considerables en las industrias del reciclado y la eliminación de desechos; y cambios en el comportamiento de los consumidores*³⁰.

Para que este cambio ocurra, sería necesario que "todas las intervenciones del sistema se aplicaran de forma simultánea, exigente e inmediata"³¹. Desde esta óptica, la contaminación por plásticos parece ser un problema con una complejidad de regulación relativamente alta (Figura 3)³².

Sin embargo, también es posible conceptualizar o plantear el problema de forma más acotada, como un problema de contaminación; esto haría que fuera más equiparable a los problemas que combaten otros tratados vigentes, como el Convenio de Minamata y el Convenio de Estocolmo, o incluso el Protocolo de Montreal. Este planteamiento permitiría delimitar con mayor claridad el alcance de la contaminación por plásticos, principalmente

en relación con determinados tipos de productos, polímeros y materiales plásticos particularmente problemáticos. El proceso intergubernamental que condujo a la aprobación del mandato de negociación del nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos también da cuenta de este tipo de interpretación del problema centrada en la contaminación. La resolución 2/11 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, por ejemplo, señala que "los plásticos en el medio marino se degradan muy lentamente; [además] contienen productos químicos, como los contaminantes orgánicos persistentes, y pueden absorberlos y emitirlos, y pueden contribuir a su distribución y a la propagación de organismos nocivos"³³. En este sentido, centrarse en las características más nocivas de los plásticos en cuanto contaminantes, o en categorías concretas de plásticos —especialmente los plásticos de un solo uso, los artes de pesca fantasma y los microplásticos— contribuye a reforzar el planteamiento de que la contaminación por plásticos es un "problema de contaminación" tangible. Desde esta perspectiva, la contaminación por plásticos se muestra como un problema más benigno, o mucho menos complejo desde el punto de vista intelectual, cuya complejidad de regulación es relativamente más baja (Figura 3).

Interpretar la contaminación por plásticos como un problema sistémico, motivado por diversos factores impulsores interrelacionados, no es necesariamente incompatible con entenderlo también como un problema de contaminación definido de forma más acotada. Sin embargo, a la hora de elaborar un tratado para combatir la contaminación por plásticos, es muy importante decidir cuál de estas interpretaciones del problema se elegirá como principal punto de partida para las discusiones. Como ya se ha comentado, plantear la contaminación por plásticos como un problema sistémico denota la necesidad de adoptar un enfoque integral basado en un "cambio sistémico", que afronte todos los aspectos de la cadena de valor de los plásticos de forma "simultánea,

30 PEW/SYSTEMIQ (2020). "Rompiendo la ola de plástico: una evaluación integral acerca de las vías para frenar la contaminación del océano por plástico", pág. 106. Disponible en: https://www.systemiq.earth/wp-content/uploads/2020/07/BreakingThePlasticWave_MainReport.pdf.

31 *Ibid.*, pág. 139.

32 Atendiendo a los rasgos intelectuales, una cuestión problemática benigna es aquella sobre la cual existe consenso científico acerca de i) las causas y los efectos, ii) la gravedad del problema, y iii) cuáles son las soluciones, relativamente sencillas (sin complicaciones o rápidas), para darle respuesta.

33 UNEP/EA.2/Res.11 (2016). "Basura plástica y microplásticos marinos", párrafo 5 del preámbulo. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/K16/072/31/PDF/K1607231.pdf?OpenElement>.



© iStock/Mindful Media

exigente e inmediata”³⁴. Este planteamiento hace que sea pertinente comparar la contaminación por plásticos con otros problemas internacionales de gran complejidad, como el cambio climático y la pérdida de diversidad biológica, así como inspirarse en los regímenes establecidos para combatir estos problemas. Por otro lado, plantear la contaminación por plásticos como un problema de contaminación conduce más inmediatamente a reflexionar sobre por qué algunas categorías de productos, materiales y polímeros plásticos son particularmente perjudiciales y, partiendo de ello, sobre cómo se podrían encadenar las medidas para hacer frente a estas categorías y establecer un orden de prioridad entre dichas medidas. Como es natural, este planteamiento hace que los tratados que regulan otros tipos de contaminación —como el Protocolo de Montreal, el Convenio de Minamata y el Convenio de Estocolmo— resulten más pertinentes como fuentes de inspiración y como precedentes.

Normalmente, los Estados que participan en la elaboración y aplicación de acuerdos multilaterales tratan de promover formas de plantear los problemas que respondan a sus propios intereses y preferencias. Además, dado que la forma de plantear

el problema es, en sí misma, una cuestión de debate político, suele resultar difícil obtener una imagen clara de cuáles son exactamente los intereses y las preferencias individuales de cada Estado.

Sin embargo, en general, los planteamientos que permiten entender los problemas como algo sistémico ofrecen mayor probabilidad de conseguir que los intereses y preferencias de los Estados converjan inicialmente, en comparación con las definiciones más específicas de los problemas. Esta puede ser una de las razones por las que la percepción de la contaminación por plásticos como un problema “sistémico” o “de conjunto” se ha ido imponiendo gradualmente dentro de las discusiones intergubernamentales que abordan la cuestión. El afán por aprobar el mandato de negociación por consenso, en la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de marzo de 2022 parece haber llevado a los negociadores a aceptar un planteamiento general y relativamente poco específico del problema, que se basa en la necesidad de adoptar un “enfoque basado en el ciclo de vida”, para acabar con la contaminación por plásticos. Como este planteamiento del problema no indica explícitamente si se exigirá a determinados países

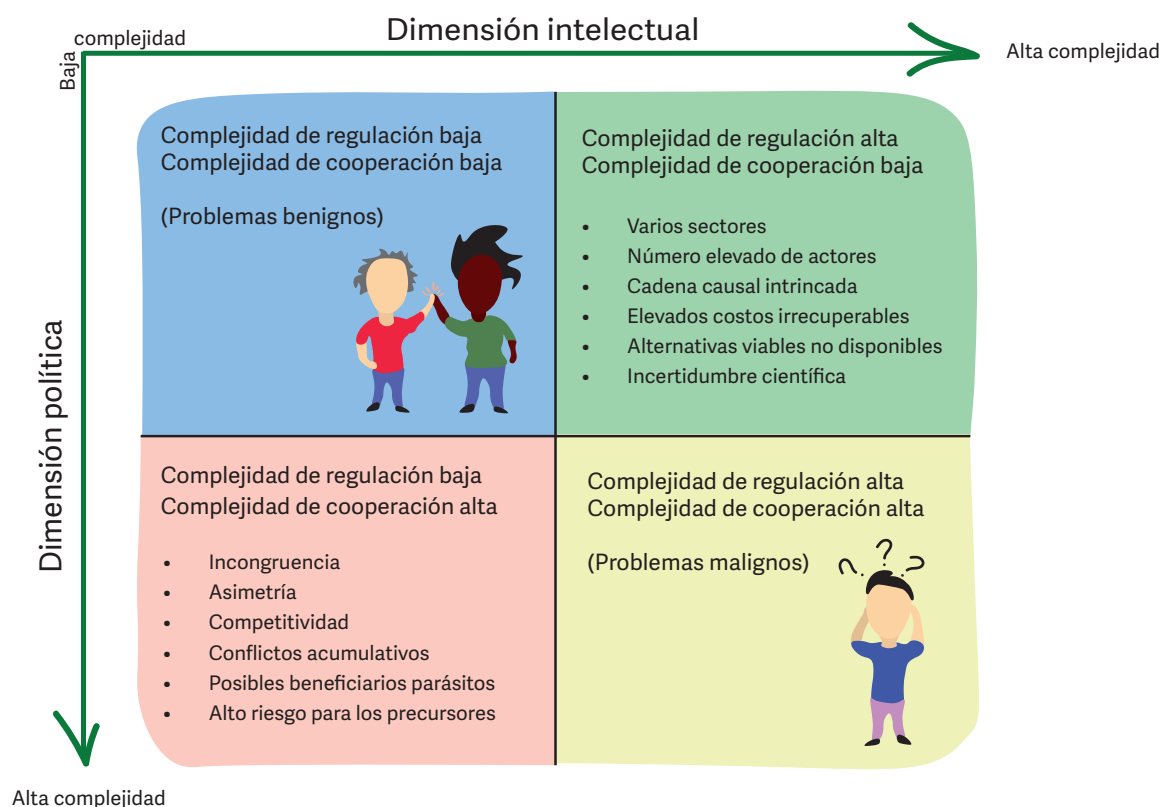
³⁴ PEW/SYSTEMIQ (2020). “Rompiendo la ola de plástico: una evaluación integral acerca de las vías para frenar la contaminación del océano por plástico”, pág. 139. Disponible en: https://www.systemiq.earth/wp-content/uploads/2020/07/BreakingThePlasticWave_MainReport.pdf.

e industrias que cambien su comportamiento en cumplimiento del nuevo tratado, ni tampoco cómo se les exigirá, ningún país ha tenido motivos concretos para oponerse a la aprobación del mandato de negociación. Por lo tanto, en lo que se refiere a la eficacia del régimen, es probable que plantear la contaminación por plásticos como un problema “de conjunto” y no específico, dé lugar a una estructura del problema más benigna desde el punto de vista político, con niveles iniciales más bajos de complejidad cooperativa (Figura 3)³⁵.

Por el contrario, plantear la cuestión de forma más tangible y específica —a saber, como un problema de contaminación— podría dar lugar a diferencias más pronunciadas entre los intereses y preferencias de cada Estado. Dado que este

planteamiento implica tener que examinar ciertos tipos de productos, materiales y polímeros plásticos de alto riesgo, resulta mucho más sencillo entender de qué manera podrían verse afectados determinados países e industrias por las medidas necesarias para hacer frente a estos artículos. Esto sucede sobre todo si las medidas propuestas van a repercutir negativamente en la economía de algunos países e industrias, cuando no existen alternativas fácilmente disponibles para estos materiales y productos. Por tanto, a efectos de la eficacia del régimen, es probable que plantear la contaminación por plásticos como un problema más tangible y específico, dé lugar a una estructura más maligna del problema desde el punto de vista político, con niveles iniciales más altos de complejidad cooperativa (Figura 3)³⁶.

Figura 3: las dos dimensiones de la estructura de los problemas³⁷



³⁵ Un problema tiene una estructura “benigna”, desde un punto de vista político, cuando los Estados comparten las mismas preferencias e intereses. En este tipo de situaciones, el resultado del acuerdo multilateral dependerá de su capacidad para coordinar las medidas intergubernamentales.

³⁶ Un problema tiene una estructura “maligna”, desde el punto de vista político, cuando los Estados tienen preferencias y opiniones muy diferentes. En este tipo de situaciones, el resultado del acuerdo multilateral dependerá de su capacidad para cambiar las preferencias e intereses de los Estados. Esto, en ocasiones, puede ser una tarea de gran dificultad, especialmente si existe asimetría, competencia y conflictos acumulados.

³⁷ Adaptado de: Hugo, T. G., Andresen, S., (2021). “Towards a New Treaty on Plastic Pollution: Assessing the Relevance of the EU Directive on Single-Use Plastics”. WWF Noruega/Instituto Fridtjof Nansen. Disponible en: <https://media.wwf.no/assets/attachments/Assessing-the-relevance-of-the-EU-directive-on-single-use-plastics.pdf>.

2.2 La capacidad de resolución de problemas del nuevo tratado

En el ámbito académico de la eficacia de los regímenes, la capacidad de resolución de problemas de un determinado tratado se refiere, fundamentalmente, a si la comunidad internacional es capaz de organizar una respuesta coherente frente al problema en cuestión. Se puede entender que depende, por un lado, del poder y el liderazgo y, por otro, de las normas y el diseño institucional.

Conseguir un volumen crucial

El poder es un factor clave a la hora de explicar la eficacia de las labores que la comunidad internacional lleva a cabo para responder frente a problemas comunes. Por ejemplo, las perspectivas de futuro de la lucha contra la contaminación por mercurio, habrían sido mucho más sombrías si los Estados Unidos y

China no hubieran respaldado la elaboración del Convenio de Minamata sobre el Mercurio. Sin embargo, a efectos de la eficacia del régimen, el poder no solo depende del tamaño de la población o del poder financiero y militar. La pertinencia de la cuestión puede ser igualmente determinante. Asia Sudoriental se considera una región donde la contaminación por plásticos es particularmente pertinente, debido a la cantidad de plástico que se consume y los índices de fugas estimados. Los países que producen y exportan grandes cantidades de productos plásticos de alto riesgo también pueden influir enormemente en el resultado de las labores colectivas.

Por otra parte, el poder también está estrechamente ligado al liderazgo y, en el mundo de la diplomacia multilateral, el liderazgo tiende a girar en torno a la capacidad de movilizar el apoyo entre los Estados.



© iStock/Tinnakorn Jorruang

Como dijo Hannah Arendt, “el poder corresponde a la capacidad humana, no solo de actuar, sino de actuar de manera concertada”³⁸ y, en el pasado, con frecuencia ha habido grupos relativamente pequeños, de Estados relativamente pequeños, que han conseguido movilizar a un volumen crucial de Estados para pronunciarse y actuar de forma coordinada.

Por último, los números también son importantes a la hora de elaborar un tratado multilateral. La decisión de entablar negociaciones para elaborar un nuevo convenio internacional puede adoptarse por mayoría simple de la Asamblea

General de las Naciones Unidas (97 de los 193 Estados Miembros), independientemente de su tamaño. Por lo tanto, el voto de un país pequeño, como Kiribati, tiene el mismo valor que el de un país de gran tamaño, como la India. Además, la mayoría de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente que están en vigor, han sido negociados con normas de adopción de decisiones que prevén la adopción de decisiones por mayoría, y según las cuales cada Estado tiene un voto³⁹.

Vale la pena señalar que ninguno de estos factores —pertinencia de la cuestión, liderazgo y números— es estrictamente imprescindible; es posible celebrar

Figura 4: triángulo del volumen crucial



³⁸ Arendt, H. (1969), *On Violence*, Londres: Harvest/HBJ Book, pág. 44. Disponible en: <https://grattoncourses.files.wordpress.com/2019/12/hannah-arendt-on-violence-harcourt-brace-jovanovich-1969.pdf>.

³⁹ Existen algunos ejemplos de regímenes en los que las decisiones por mayoría exigen también superar un umbral considerable. El Protocolo de Montreal, por ejemplo, exige una mayoría de dos tercios para ajustar los calendarios de eliminación gradual, pero esa mayoría también debe representar al menos el cincuenta por ciento del consumo total de las sustancias controladas (Protocolo de Montreal, artículo 2, 9 c)).



© PNUMA/Cyril Villenain (Flickr BY-NC-SA)

tratados relativamente eficaces, aunque falte uno de los tres factores. Por ejemplo, si todos los Estados, especialmente aquellos donde la cuestión es pertinente, consiguen acordar una línea de actuación concreta, el liderazgo se vuelve menos importante. Del mismo modo, si se combinan el liderazgo y la pertinencia de la cuestión, se pueden lograr grandes resultados incluso cuando falte un gran número de Estados⁴⁰; y si se combina un buen liderazgo con un amplio número de Estados, también es posible conseguir el volumen crucial de apoyo, aunque las grandes potencias o los países donde la cuestión es pertinente decidan no participar (Figura 4).

Normas y diseño institucional

La capacidad de un tratado para responder eficazmente frente a un problema mundial también dependerá de cómo esté diseñado, es decir, de la forma y del contenido sustantivo del propio tratado, y de las estructuras institucionales que este cree. Como se explicará más adelante, el diseño de un tratado puede dividirse en dos elementos clave: i) la especificidad y obligatoriedad de los compromisos contenidos en las disposiciones básicas del tratado, así como las opciones para ampliar dichos compromisos conforme pase el tiempo⁴¹; y ii) el grado en que el tratado incluye mecanismos eficaces relativos al cumplimiento y la participación.

⁴⁰ La Carta de las Naciones Unidas es un ejemplo de ello, ya que fue discutida y acordada inicialmente por las grandes potencias (los Estados Unidos, la Unión Soviética, China). Otro ejemplo sería el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP).

⁴¹ Véase, por ejemplo: Daniel Bodansky (2015), “Legally binding versus non-legally binding instruments”, Capítulo 11 en Scott Barrett, Carlo Carraro y Jaime de Melo (editores.), *Towards a Workable and Effective Climate Regime*, CEPR Press. Disponible en: <https://voxeu.org/content/towards-workable-and-effective-climate-regime>.

3.

Descendente y ascendente

La distinción entre el enfoque descendente y ascendente es una cuestión que se repite recurrentemente en las discusiones sobre la elaboración de tratados multilaterales, especialmente en las discusiones relativas a la gobernanza multilateral del cambio climático⁴². En pocas palabras, “descendente” significa que las normas se adoptan a escala mundial, para después aplicarlas a nivel nacional, mientras que “ascendente” implica que las leyes y políticas se formulan desde el plano nacional y, por lo general, se comunican posteriormente al resto de países. No obstante, desde el punto de vista conceptual, esta distinción no está exenta de defectos, ya que ningún tratado es totalmente descendente o ascendente.

El objetivo de elaborar un acuerdo internacional es, como mínimo, acordar una interpretación colectiva sobre un problema de alcance transfronterizo⁴³, por tanto, todos los tratados tendrán alguna característica descendente. En muchos casos, además, la interpretación colectiva que fundamenta la elaboración del tratado se transforma en un objetivo compartido, que en algunas ocasiones se enuncia de forma explícita. La mayoría de los acuerdos multilaterales también establecen un conjunto de estructuras institucionales comunes, como un órgano de examen (Conferencias de las Partes), una secretaría y, con mucha frecuencia, mecanismos para proporcionar apoyo técnico y financiero. Así pues, todos los tratados contienen elementos descendentes.

⁴² Véase, por ejemplo: Andresen, S. (2015). “International climate negotiations: Top-down, bottom-up or a combination?”, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 50, núm. 1, págs. 15 a 30.

⁴³ GRID-Arendal (mayo de 2021). “Exploring the Option of a New Global Agreement on Marine Plastic Pollution – A Guide to the Issues”. Disponible en: <https://www.grida.no/publications/539>.

Del mismo modo, todos los tratados contienen ciertos elementos ascendentes que permiten, como mínimo, un cierto margen de discrecionalidad a la hora de interpretar su contenido sustantivo. Por lo tanto, la cuestión de si promover un tratado descendente o ascendente sobre la contaminación por plásticos no consiste realmente en elegir entre uno de estos dos arquetipos, sino en encontrar el equilibrio entre las normas comunes y las medidas determinadas a nivel nacional, y ese equilibrio suele alcanzarse a la hora de diseñar las disposiciones básicas del tratado.

3.1 Una cuestión de disposiciones básicas

El mandato de negociación del tratado sobre la contaminación por plásticos establece que el nuevo instrumento contendrá, *entre otros*, un conjunto de objetivos; un mecanismo de elaboración, aplicación y actualización de planes de acción nacionales; un mecanismo de presentación de informes; órganos auxiliares que evalúen los avances en materia de aplicación y la eficacia; y un mecanismo para proporcionar apoyo técnico y financiero⁴⁴. Aunque es probable que estos elementos vayan a ser objeto de acalorado debate durante las negociaciones, parece haber pocas dudas de que las disposiciones auxiliares, los arreglos institucionales y las cláusulas finales del nuevo tratado deberían elaborarse siguiendo un enfoque descendente, en el plano multilateral.

A la hora de negociar un acuerdo multilateral, los temas más importantes, y a menudo los más delicados desde el punto de vista político, son aquellos que guardan relación con las medidas, actividades o prácticas que deberían regular el tratado, es decir, las disposiciones básicas de este último. En el caso de algunos tratados, este aspecto puede concretarse, al menos en parte, antes de que comiencen las negociaciones. Por ejemplo, el mandato de negociación del Tratado sobre el Comercio de Armas establecía que debía convocarse una conferencia “para elaborar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las normas internacionales comunes más elevadas posibles para la transferencia de armas convencionales”⁴⁵.

Categorías de las disposiciones de los tratados⁴⁶

Disposiciones básicas: Las medidas, políticas o leyes que un tratado puede autorizar u obligar a sus partes a ejecutar o abstenerse de ejecutar, para combatir directamente el problema en cuestión.

Disposiciones auxiliares: Pueden incluir, por ejemplo, normas sobre presentación de informes; aplicación (planes de acción nacionales); seguimiento; transparencia; incorporación, transposición y ejecución a nivel nacional; y sobre cooperación técnica y financiera. También pueden incluir un objetivo común.

Arreglos institucionales: Pueden prever la creación de un órgano de examen (Conferencia de las Partes) y de órganos auxiliares, así como de una secretaría o una organización, o un mecanismo de financiación.

Cláusulas finales: Pueden incluir normas sobre el depositario, la firma y la ratificación, la participación, las reservas, las declaraciones, las notificaciones, la entrada en vigor, el registro y la publicación, la solución de controversias, las enmiendas, la revisión y modificación, la duración, la suspensión, el desistimiento y la extinción.

En otras negociaciones de tratados, al principio está mucho menos claro qué es exactamente lo que se espera que exija o autorice el tratado propuesto. Por ejemplo, el mandato recientemente aprobado para que se “redacte y negocie un convenio, acuerdo u otro instrumento internacional de la OMS [Organización Mundial de la Salud] sobre prevención, preparación y respuesta frente a pandemias”⁴⁷ no dice nada sobre los tipos de medidas, políticas o leyes que el nuevo tratado podrá exigir adoptar a sus partes una vez aprobado.

⁴⁴ Estos elementos aparecen mencionados en: UNEP/EA.5/Res.14, “Poner fin a la contaminación por plástico: hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante”, concretamente en los párrafos 3 y 4.

⁴⁵ Resolución 64/48 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/A/RES/64/48>.

⁴⁶ Además de los tipos de disposiciones descritos aquí, algunos tratados incorporan artículos donde se definen los términos empleados en el tratado.

⁴⁷ Asamblea Mundial de la Salud (2021). “El mundo unido: establecimiento de un órgano de negociación intergubernamental para fortalecer la prevención, preparación y respuesta frente a pandemias”. Disponible en: [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHASSA2/SSA2\(5\)-sp.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHASSA2/SSA2(5)-sp.pdf).

En el ámbito de la elaboración de tratados ambientales, los mandatos de negociación rara vez especifican las disposiciones básicas de los tratados propuestos.

3.2 Normas mundiales o medidas determinadas a nivel nacional

¿Qué hace exactamente que un conjunto de disposiciones básicas sea más descendente o ascendente, en comparación con otros? En pocas palabras, depende del nivel de discrecionalidad nacional, es decir, de hasta qué punto se permite a cada Estado parte —después de que el tratado haya entrado en vigor— decidir por sí mismo i) qué hacer o conseguir y ii) si hacerlo o conseguirlo. Podría decirse que el primer aspecto puede definirse con el término “especificidad”, mientras que el segundo puede entenderse como el nivel de “obligatoriedad”. Las disposiciones básicas de los tratados descendentes suelen tener un nivel alto de especificidad y obligatoriedad, mientras que los tratados ascendentes, por lo general, contienen disposiciones básicas con un nivel bajo de especificidad u obligatoriedad.

Especificidad

A menos que quede definida desde el principio, la “especificidad” de la regulación propuesta —es decir, lo que se debe exigir a los Estados partes que hagan (o se abstengan de hacer) o consigan—, representa una cuestión inicial clave en la negociación de las disposiciones básicas de un tratado. El enfoque más habitual en los tratados multilaterales es que las disposiciones básicas especifiquen aquello que las partes deberán hacer o abstenerse de hacer. Por ejemplo, el artículo 3 del Convenio de Minamata sobre el Mercurio dispone que las Partes no permitirán la extracción primaria de mercurio en sus territorios, a menos que dicha actividad minera ya se estuviera realizando “en la fecha de entrada en vigor del Convenio”⁴⁸. En efecto, esto constituye una prohibición de iniciar nuevas extracciones primarias de mercurio, lo que, unido a la definición de “extracción primaria de mercurio”, la cual figura aparte, en el artículo

2, i), implica un alto nivel de especificidad. La disposición es inequívoca, clara y de duración determinada.

Al otro lado del espectro, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) establece, dentro de sus disposiciones básicas, que “[c]ada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: [...] i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar los usos actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes”⁴⁹. Al estar formulado de esta manera, no queda claro qué deben hacer exactamente los Estados partes para acortar la distancia entre la práctica actual y el estado final deseado respecto a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. En otras palabras, corresponde principalmente a cada Estado parte determinar cuáles son las condiciones necesarias, así como los parámetros del estado final deseado. Todo ello se traduce en un nivel muy bajo de especificidad.

En general, el nivel de especificidad de las disposiciones básicas es mayor cuando estas se centran en regular las medidas (es decir, lo que los Estados deben hacer) que los resultados (a saber, lo que los Estados deben conseguir). Exigir que se prohíban determinadas actividades nocivas o que se impida la comercialización de productos concretos deja menos margen de discrecionalidad a las autoridades nacionales, que exigir la consecución de un resultado concreto. Dicho esto, algunos resultados son más específicos que otros. El artículo 3 del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), por ejemplo, prevé el requisito de que los países del anexo I se “asegurarán [...] de que sus emisiones antropogénicas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A, no excedan de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignadas para ellas en el anexo B”. Esto se consideró un enfoque

⁴⁸ Convenio de Minamata sobre el Mercurio de 2013, artículo 3, 3). Disponible en: <https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/2021-06/Minamata-Convention-booklet-Sep2019-SP.pdf>.

⁴⁹ Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 8, i). Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>.

Medidas frente a resultados

Medidas especificadas: Medidas y actividades como el desarrollo, la producción, el uso, el consumo, la comercialización, la transferencia, el almacenamiento, la introducción de normas técnicas, etc.

Conjunto no especificado de medidas que dan lugar a determinados resultados: Resultados como la reducción de las emisiones o la imposición de límites a las emisiones a la atmósfera, los océanos, etc.

descendente para combatir el cambio climático. Sin embargo, en comparación con la mayoría de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, el Protocolo de Kyoto contiene elementos descendentes relativamente débiles, ya que solo ofrece orientaciones generales sobre las medidas que los Estados partes deben adoptar para alcanzar las metas que les corresponden.

Obligatoriedad

El segundo factor clave para determinar el equilibrio entre el enfoque descendente y ascendente en las disposiciones básicas de un tratado podría denominarse “obligatoriedad”. Este término mide si las disposiciones básicas se han formulado como obligaciones estrictas o como recomendaciones de carácter más voluntario⁵⁰. Dicho de forma sencilla, depende de si se ha utilizado el futuro con valor imperativo o condicional, a la hora de redactar las disposiciones básicas. Sin embargo, a menudo se añaden uno o varios calificativos, limitados únicamente por la imaginación de los negociadores. El texto del Convenio sobre la Diversidad Biológica antes mencionado representa un buen ejemplo. El futuro con valor imperativo se utiliza al principio de los párrafos (“Cada Parte Contratante [...] cooperará [...]”), aunque luego se complementa con la expresión “procurará”. En consecuencia, los Estados partes no están obligados a generar las condiciones necesarias para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica; solo es obligatorio que “procuren” generarlas.

Figura 5: disposiciones básicas: especificidad y obligatoriedad



⁵⁰ Téngase en cuenta que, en términos generales, la medida en que un tratado se considere vinculante para sus partes dependerá de algo más que del lenguaje utilizado en las disposiciones básicas (p. ej., si el acuerdo en sí es un instrumento jurídicamente vinculante, si las normas son exigibles y justiciables). Véase, por ejemplo: Daniel Bodansky (2015), págs. 159 y 160.

4.

De París a Montreal: elegir el modelo adecuado

Cuando se trata de diseñar un acuerdo multilateral sobre el medio ambiente, no existe un modelo “idóneo”. Todo tratado debe basarse, como punto de partida esencial, en el análisis de la estructura del problema que pretende resolver. Sin embargo, como ya se ha comentado antes, es posible plantearse dos enfoques distintos a la hora de elaborar un tratado nuevo sobre la contaminación por plásticos: uno que se basa en los enfoques decididos por cada país y las acciones determinadas a nivel nacional como punto de partida; y otro concibe los tratados, esencialmente, como herramientas para crear una norma común de actuación que sea lo más exigente posible.

El Acuerdo de París suele señalarse como ejemplo clave de acuerdo multilateral ascendente. A pesar de que el Acuerdo de París contiene elementos descendentes en sus disposiciones auxiliares, especialmente el “balance mundial”, así como arreglos institucionales comunes y cláusulas finales comunes, su característica principal es que no exige a las partes llevar a cabo ninguna actividad concreta. En su lugar, impone a cada una de las partes la obligación de “preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar” conforme a un objetivo de repercusión, unos plazos y un proceso acordado, que son detallados posteriormente en las denominadas normas de aplicación del Acuerdo de París. Por lo tanto, las disposiciones básicas del Acuerdo de París no son específicas: dejan que cada parte decida cuáles son las actividades y medidas reguladoras necesarias para hacer frente al problema. Así pues, el Acuerdo únicamente proporciona orientaciones generales no vinculantes sobre cómo deben regularse estas metas y actividades a nivel nacional.

Por el contrario, el Protocolo de Montreal, el Convenio de Estocolmo y el Convenio de Minamata pueden calificarse como tratados con disposiciones básicas descendentes y más tradicionales. Además de las disposiciones auxiliares, los arreglos institucionales y las cláusulas finales de los acuerdos, que son todas descendentes, estos tratados obligan a sus partes a cumplir una serie de normas y reglas específicas y vinculantes. Las disposiciones básicas del Protocolo de Montreal original, aprobado en 1987, obligaban a las partes a reducir progresivamente la producción y el consumo de determinadas sustancias que agotan la capa de ozono conforme a un calendario acordado. De igual forma, el Convenio de Estocolmo incluye prohibiciones o normativas sobre la producción, el uso, la importación y la exportación de una lista concreta de contaminantes orgánicos persistentes. Lo mismo sucede con el Convenio de Minamata, que obliga a todas las partes a prohibir o eliminar gradualmente la extracción primaria de mercurio dentro de un plazo acordado, a prohibir la fabricación, importación o exportación de productos con mercurio añadido y a prohibir el uso del mercurio o de productos con mercurio añadido para fabricar otros tipos de productos.

Elaborar un tratado sobre la contaminación por plásticos en la línea del Acuerdo de París tendría sus ventajas e inconvenientes, del mismo modo que los tendría aprobar un tratado similar al Protocolo de Montreal. En la siguiente sección se explora más en profundidad qué forma podría adoptar un tratado sobre la contaminación por plásticos, dependiendo de si fuera ascendente o descendente; asimismo, se analiza qué eficacia cabría esperar de cada modelo.

4.1 Un tratado ascendente sobre la contaminación por plásticos

Como se comentaba en el capítulo 2, la contaminación por plásticos puede entenderse principalmente como un problema sistémico complejo, motivado por un amplio abanico de factores impulsores interrelacionados dentro de la cadena de valor de los plásticos. Desde esta óptica, cabe considerar que el problema de la

contaminación por plásticos emana de diversas fuentes y que en él están implicados agentes sociales de multitud de sectores y niveles. Además, las fuentes, vías y opciones de respuesta oportunas pueden variar según el contexto nacional.

Si la contaminación por plásticos se plantea como un problema sistémico, elaborar un tratado ascendente sobre esta cuestión parece la respuesta más lógica, ya que ofrecería bastante flexibilidad en cuanto a las medidas y actividades nacionales. Siguiendo el modelo del Acuerdo de París, elaborar un tratado sobre la contaminación por plásticos que se centre en las “emisiones” (fugas o descargas) de plásticos al medio ambiente permitiría, por ejemplo, fijar un objetivo de repercusión colectiva, que podría cuantificarse o no, así como imponer a todos los países la obligación general de diseñar y aplicar un conjunto no específico de actividades destinadas a reducir las fugas de plásticos al medio ambiente. Estas medidas y actividades podrían detallarse posteriormente en un plan de acción nacional o “contribución determinada a nivel nacional”, con la posibilidad de someterlas a examen colectivo en una Conferencia de las Partes u otro mecanismo similar.

Flexibilidad y participación amplia

Un tratado sobre la contaminación por plásticos en la línea del Acuerdo de París permitiría a las partes diseñar e introducir intervenciones específicas para cada contexto, adaptadas a las circunstancias nacionales o locales. En este sentido, coincidiría con la observación realizada por los Estados Unidos durante la reunión del grupo de trabajo de composición abierta, según la cual “no existe un enfoque único” respecto a la contaminación por plásticos, así como con lo expresado por el Japón en su comunicación al primer CIN, donde afirmó que “las regulaciones o medidas uniformes [...] no serían eficaces”⁵¹. Asimismo, se correspondería con lo expresado por la Arabia Saudita, en nombre de los países de Asia y el Pacífico, que prefieren un “enfoque ascendente”. Es de suponer que un tratado sobre la contaminación por plásticos inspirado en el Acuerdo de París también prevería una serie de mecanismos destinados a facilitar la rendición de cuentas, así como a proporcionar

⁵¹ Comunicación emitida por el Japón para el proceso del CIN relativo a la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluido el medio marino, 15 de julio de 2022. Disponible en: <https://apps1.unep.org/resolutions/uploads/japan.pdf>.

a las partes orientación y apoyo de cara a la formulación y aplicación de las políticas nacionales, incluido un mecanismo para la presentación de informes nacionales; organismos administrativos y coordinadores nacionales designados⁵²; un mecanismo financiero; y órganos auxiliares, que analicen los avances en materia de aplicación y que evalúen la eficacia del instrumento.

Dado que las políticas se decidirían a nivel nacional una vez negociado y aprobado el tratado, es probable que a los Estados no les parezca demasiado complicado adherirse a un tratado ascendente sobre la contaminación por plásticos⁵³. Por lo tanto, cabe esperar que un gran número de Estados acepte el contenido de un tratado de este tipo, especialmente los Estados donde la contaminación por plásticos representa una cuestión muy pertinente. Sin embargo, aunque el nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos no incluya un conjunto de reglas y normas específicas y vinculantes que las partes estén obligadas a aplicar, algunos Estados aún podrían mostrarse contrarios a elaborar un tratado ascendente, ya que haría recaer la mayor parte de la carga en los países con mayor proporción mundial de fugas. Por ejemplo, según una estimación, seis países (China, Egipto, India, Indonesia, Rusia

y Tailandia) son responsables de la mitad de todos los desechos plásticos mal gestionados del mundo⁵⁴. Si el nuevo tratado incluyera un objetivo de reducción de fugas colectivo, similar al objetivo de los dos grados centígrados del Acuerdo de París, es posible que los países con las tasas de fugas estimadas más elevadas se opongan, ya que los convertiría en los principales responsables de combatir el problema.

Para compensar estas asimetrías, los negociadores podrían tratar de introducir otros objetivos colectivos, como alternativa o complemento a la obligación de reducir las fugas o descargas de plásticos al medio ambiente. Si se sigue un enfoque basado en el ciclo de vida, en principio, podrían introducirse metas u objetivos colectivos a lo largo de toda la cadena de valor de los plásticos; entre otros, objetivos y metas relacionados con la extracción de materias primas, el diseño y la producción, el envasado y la distribución, el uso y mantenimiento de los plásticos, y la eliminación e incineración de los desechos plásticos o la descarga de estos en vertederos. Una vez acordados y aprobados dichos objetivos, las partes del tratado podrían, a su vez, diseñar y comunicar sus contribuciones determinadas a nivel nacional para alcanzarlos.

⁵² Los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, que incorporan órganos administrativos nacionales, suelen registrar mayores niveles de cumplimiento y favorecen tanto la presentación de informes como las actividades encaminadas a cumplir las obligaciones derivadas de los tratados. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) representa un buen ejemplo, ya que exige que cada una de sus partes designe una autoridad nacional encargada de hacer cumplir el sistema de permisos instaurado en virtud de la Convención. Dicha Convención emplea un sistema de permisos y certificados para regular el comercio internacional de las especies de fauna y flora incluidas en uno de sus tres anexos.

⁵³ No obstante, tratar de diferenciar las obligaciones en función de qué países tienen mayor responsabilidad sobre el “rápido aumento de los elevados niveles de contaminación por plástico” en el medio ambiente podría convertirse rápidamente en un motivo de controversia política entre países, pues quizá no sea posible estar de acuerdo sobre dónde radica la responsabilidad. La CMNUCC es un ejemplo de lo que se debe evitar. Los Estados Unidos, uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero, se negaron a ratificar el Protocolo de Kyoto, entre otras cosas porque este Protocolo no exigía “nuevos compromisos específicos programados [...] para las Partes que son países en desarrollo”. La diferenciación “rigurosa” entre países desarrollados y en desarrollo que establecen la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto fue una de las principales razones por las que este último acabó siendo desechado y sustituido por el Acuerdo de París, el cual se basa en una diferenciación considerablemente “menos rigurosa” entre países desarrollados y en desarrollo. Para aumentar al máximo la probabilidad de conseguir una participación amplia en el nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos, los negociadores podrían optar por elaborar un tratado que no se base en un criterio común sobre la responsabilidad de cada país por el “rápido aumento de los elevados niveles de contaminación por plástico”, sino que, esencialmente, obligue a todos los países a hacer lo posible por reducir esos niveles.

⁵⁴ Borelle *et al.* (2020). “Predicted growth in plastic waste exceeds efforts to mitigate plastic pollution”, materiales complementarios, *Science*, vol. 369, núm. 6510, págs. 1515 a 1518. Disponible en: <https://www.science.org/doi/suppl/10.1126/science.aba3656>. Téngase en cuenta que existe bastante incertidumbre en torno a estas cifras; de hecho, un informe elaborado en 2015 por Ocean Conservancy, en el que se llevó a cabo una clasificación de los 192 países costeros en función de sus fugas de plástico al océano, fue criticado por crear un “discurso falso” sobre quiénes son los responsables de los desechos plásticos. Frente a estas críticas, Ocean Conservancy pidió disculpas públicamente y se retractó de su informe. Más información en: https://www.theguardian.com/environment/2022/sep/15/ocean-conservancy-ngo-retracts-2015-waste-colonialism-report-blaming-five-asian-countries-for-most-plastic-pollution?CMP=tw_t_a-environment_b-gdne-co&fbclid=IwAR2QNPlwstielTb5-o2ZQIK8IU53Eh02iMRhLJDIYVK8moK7-s1NUEnfsM.



© iStock/Dobriša Vignjević

Problemas de credibilidad persistentes

A pesar de lo anterior, el principal problema de un tratado ascendente sobre la contaminación por plásticos, tal y como ya se ha mencionado previamente, es que comporta el riesgo de desvincular el debate sobre la repercusión que se desea conseguir con el tratado, del debate sobre las actividades concretas que las partes habrán de llevar a cabo —o abstenerse de realizar— para lograr dicha repercusión. Debido a que a las partes sujetas a un tratado de este tipo se les exigirá formular y aplicar las políticas a nivel nacional, tras la aprobación del objetivo colectivo del tratado, no habría forma de garantizar que los compromisos asumidos por cada parte fueran suficientes, en conjunto, para lograr las reducciones que permitan alcanzar los objetivos del tratado. De hecho, ese ha sido precisamente el problema de las contribuciones determinadas a nivel nacional, que se presentaron con arreglo al Acuerdo de París. Incluso en caso de se lleguen a cumplir íntegramente todas las promesas más recientes de la cumbre mundial sobre el clima de Glasgow, el mundo “emitirá en 2030 aproximadamente el doble

de lo requerido para no sobrepasar los 1,5 °C”⁵⁵. Esta brecha continúa siendo un problema grave sin resolver que perjudica la credibilidad y la eficacia previstas del Acuerdo de París. Así pues, un tratado ascendente sobre la contaminación por plásticos podría verse afectado fácilmente por problemas de credibilidad similares, y lo que es más, se podría aducir que un tratado ascendente sobre la contaminación por plásticos daría más ventaja a ciertos actores influyentes ubicados o con sede en determinados países, conocidos como “actores de veto”. Como señala Oran Young en su análisis del Acuerdo de París:

*Los actores de veto surgen como focos firmemente arraigados de oposición frente a los intentos de ampliar los compromisos nacionales en virtud de lo dispuesto en determinados regímenes, especialmente en aquellos casos en que dichos actores están en posición de influir directamente en los procesos de elaboración de políticas nacionales*⁵⁶.

⁵⁵ Climate Action Tracker (9 de noviembre de 2021), “Glasgow’s 2030 credibility gap: net zero’s lip service to climate action”. Disponible en: <https://climateactiontracker.org/publications/glasgows-2030-credibility-gap-net-zeros-lip-service-to-climate-action/>.

⁵⁶ Oran R. Young (2016). “The Paris Agreement: Destined to Succeed or Doomed to Fail?”, en Hovi y Skodvin (editores), *Climate Governance and the Paris Agreement*, Universidad de Oslo.

A menos que el nuevo tratado sobre contaminación por plásticos establezca un conjunto común de políticas específicas, que todos los países estén obligados a aplicar, cabe esperar que las políticas diseñadas a nivel nacional para reducir las fugas de plástico al medio ambiente se conviertan en objeto de continuas impugnaciones y renegociaciones, incluso después de que el tratado haya sido aprobado formalmente.

Asimismo, un tratado ascendente sobre la contaminación por plásticos podría limitar las oportunidades de lograr economías de escala. Dado que cada país tendría que determinar por sí mismo qué medidas adoptar para atajar el problema (costos administrativos), y que todas las empresas vinculadas al comercio transfronterizo de plásticos tendrían que estar al tanto de las normas y reglamentos concretos de esos países y adaptarse a ellos (costos de cumplimiento), resolver el problema de la contaminación por plásticos podría, en resumidas cuentas, resultar más caro. Por otro lado, este costo podría recaer de forma desproporcionada en los países más pobres, quienes tendrían que reservar recursos para diseñar soluciones a medida, en lugar de acogerse a un conjunto de normas acordadas mundialmente.

Además, ante la falta de un conjunto de reglas y normas específicas y vinculantes que las partes estén obligadas a aplicar, sería más complicado vigilar, comprobar y exigir el cumplimiento de las disposiciones del tratado. Incluso en caso de que el nuevo tratado pudiera crear un órgano auxiliar que se encargase de evaluar los avances realizados en la aplicación del tratado, como así sugiere el mandato de negociación, dicho órgano podría tener dificultades para saber exactamente qué se supone que deberían evaluar sus miembros, si no existen disposiciones básicas específicas y vinculantes.

Por último, y a causa de las mismas razones, un tratado ascendente sobre la contaminación por plásticos podría resultar difícil de reforzar a lo largo del tiempo. Como señala Young, la mayoría de los regímenes internacionales “comienzan como acuerdos relativamente modestos, que no imponen a sus miembros exigencias difíciles de cumplir”⁵⁷.

La clave del éxito de estos tratados depende, en muchos casos, de la capacidad de ampliar los compromisos con el paso del tiempo. Por ejemplo, aunque el Acuerdo de París contiene mecanismos para ampliar gradualmente los compromisos —y podría incluirse un mecanismo similar en el nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos—, la falta de una “moneda común”, que sirva de referencia para las contribuciones determinadas a nivel nacional, dificulta la aplicación de estos mecanismos en la práctica⁵⁸. Así pues, elaborar un tratado ascendente sobre la contaminación por plásticos comporta el riesgo de que aparezcan las mismas dificultades.

4.2 Un tratado descendente sobre la contaminación por plásticos

Como ya se señaló en el capítulo 2, la contaminación por plásticos también puede plantearse como un problema de contaminación definido de forma más acotada, similar a los problemas que combaten el Protocolo de Montreal, el Convenio de Minamata o el Convenio de Estocolmo. Desde este enfoque, la dificultad principal de combatir la contaminación por plásticos se reduce esencialmente a determinar qué tipos de productos plásticos acaban con más frecuencia en el medio ambiente, evaluar el riesgo ambiental de dichos productos y seleccionar medidas rentables que puedan aplicarse de forma universal, con el objetivo de minimizar el riesgo de fugas (teniendo en cuenta todo el ciclo de vida de estos productos). Entre otras, se podrían adoptar, por supuesto, medidas dirigidas a una amplia categoría de productos (p. ej., que todos los envases de plástico contengan un mínimo de material reciclado). A pesar de que las prácticas de producción, consumo y gestión de desechos varían de un país a otro, existe una correlación sorprendentemente alta en la composición de la contaminación por plásticos (tipos de productos que se encuentran con más frecuencia en el medio ambiente) de las distintas regiones del mundo⁵⁹.

Sirviéndose de los modelos del Convenio de Minamata o del Convenio de Estocolmo, los negociadores podrían acordar prohibir, reducir progresivamente o restringir la producción,

⁵⁷ Oran R. Young (2016). “The Paris Agreement: Destined to Succeed or Doomed to Fail?”, en Jon Hovi y Tora Skodvin (editores), *Climate Governance and the Paris Agreement*, Universidad de Oslo.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Véase, por ejemplo: Morales-Caselles *et al.* (2021). “An inshore-offshore sorting system revealed from global classification of ocean litter”, *Nature Sustainability*, vol. 4, págs. 484 a 493. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00720-8>.

comercialización, exportación e importación de determinadas categorías de productos o materiales de alto riesgo. Asimismo, las partes podrían acordar la aplicación de estas medidas de control conforme a un calendario estipulado, que podría revisarse y modificarse en posteriores Conferencias de las Partes. Un tratado de este tipo se ajustaría a la petición de Suiza de elaborar un tratado con “obligaciones claras y medidas específicas”⁶⁰, como la “prohibición o eliminación progresiva de determinados tipos de sustancias y productos”, así como el “establecimiento de requisitos y normas de diseño relativos a los productos”⁶¹.

Además, inspirándose en el Protocolo de Montreal y para que “el cumplimiento de los compromisos se pueda dejar a discreción de los países”⁶², las partes con niveles de consumo muy bajos de las categorías de productos controlados podrían tener la opción de posponer la aplicación durante un cierto número de años. Por último, las partes podrían crear un conjunto de mecanismos para facilitar el cumplimiento del tratado, por ejemplo, mediante restricciones a la importación y la exportación, además de ofrecer a las partes incentivos para que apliquen las medidas acordadas, por ejemplo, un mecanismo para la presentación de informes nacionales; organismos administrativos nacionales y coordinadores designados; un mecanismo financiero; y órganos auxiliares, que analicen los avances en materia de aplicación y que evalúen la eficacia del instrumento.

Ventajas de las disposiciones básicas específicas y vinculantes

Desde el punto de vista de la resolución de problemas, este enfoque ofrece diversas ventajas. En primer lugar, un tratado descendente sobre la contaminación por plásticos proporcionaría orientaciones más claras a las partes sobre sus obligaciones jurídicas dimanantes del tratado. A diferencia del enfoque ascendente, según el cual cada parte sería responsable de seleccionar

y aplicar las reglas y normas que, bajo su punto de vista, le permitirían cumplir las obligaciones asumidas en virtud del acuerdo, un tratado descendente indicaría con claridad aquello que las partes deberían hacer o abstenerse de hacer, desde el momento de la aprobación del tratado; y lo que es más importante, el hecho de que los requisitos del tratado estén más claros, ayudaría a respaldar los argumentos de los países en desarrollo para obtener ayuda técnica y financiera, con el fin de cumplir sus obligaciones. En un sentido más amplio, un tratado centrado en las actividades, prácticas y normas que, en el momento de la negociación, se sabe que contribuyen a la contaminación por plásticos, podría ayudar a reducir la complejidad aparente del problema⁶³.

En segundo lugar, resulta mucho más sencillo vigilar, comprobar y exigir el cumplimiento de un tratado, si este contiene un conjunto de reglas y normas específicas y vinculantes. Aunque garantizar el cumplimiento de los tratados destinados a resolver problemas de cooperación transfronteriza siempre será una empresa difícil, establecer un conjunto específico de actividades reguladas ayudaría a las partes a vigilar —siempre y cuando se creen los mecanismos adecuados— y comprobar si las otras partes están aplicando o no las políticas y medidas de control. De este modo, los Estados partes podrían confiar en que los demás también están asumiendo la parte de la carga que les corresponde. Por ejemplo, aunque continuaría habiendo ciertas dificultades, sería considerablemente más fácil vigilar y comprobar si un país ha aplicado un conjunto de medidas reglamentarias destinadas a reducir las fugas de determinados productos plásticos de alto riesgo, que vigilar y comprobar si dicho país realmente ha reducido las fugas de plásticos al medio ambiente hasta situarlas por debajo de un umbral concreto, respecto al cual no existe actualmente una base de referencia fiable. Además, dado que se puede comprobar con relativa certeza si una parte está

⁶⁰ Declaración de Suiza al grupo de trabajo especial de composición abierta, para preparar el CIN sobre la contaminación por plásticos, presentada el 30 de mayo de 2022. Disponible en: https://apps1.unep.org/resolution/uploads/switzerland_0.pdf#overlay-context=node/344/revisions/11012/view%3Fq%3Dnode/344/revisions/11012/view.

⁶¹ Comunicación escrita de Suiza al primer CIN, 14 de julio de 2022. Disponible en: https://apps1.unep.org/resolutions/uploads/switzerland_1.pdf.

⁶² UNEP/EA.5/Res.14, “Poner fin a la contaminación por plástico: hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante”, párrafo 4, c).

⁶³ WWF (septiembre de 2021). “Success criteria for a new treaty on plastic pollution”. Disponible en: <https://media.wwf.no/assets/attachments/SUCCESS-CRITERIA-for-a-new-treaty-on-plastic-pollution-FINAL-DRAFT-30-AUG-2021-WEB-medium-res.pdf#page13>.



© iStock/avdimutu

cumpliendo sus obligaciones, los negociadores podrían adoptar medidas de cumplimiento más estrictas, como restricciones comerciales u otros incentivos económicos⁶⁴.

En tercer lugar, introducir un conjunto de disposiciones básicas específicas y vinculantes proporcionaría a las partes la “moneda común” necesaria para ampliar sus compromisos a lo largo del tiempo. Como ya se ha señalado anteriormente, elaborar un tratado descendente podría ayudar a reducir la aparente complejidad del problema de la contaminación por plásticos. Sin embargo, seguiría existiendo incertidumbre sobre las alternativas viables, así como sobre la eficacia y la eficiencia en función del costo de las medidas de política a largo plazo, lo que probablemente exigiría aprobar un tratado que permitiera a las

partes ampliar sus compromisos a lo largo del tiempo, conforme surjan nuevos conocimientos, tecnologías y capacidades. Inspirándose en el Protocolo de Montreal, que a menudo se considera el modelo de referencia sobre cómo ampliar los compromisos a lo largo del tiempo⁶⁵, las partes del nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos podrían, por ejemplo, acordar inicialmente tanto prohibir como reducir o eliminar progresivamente aquellos productos plásticos con alto riesgo de fuga, para los cuales ya existan alternativas viables. A medida que se disponga de más conocimiento sobre la probabilidad de fugas, los daños ambientales, la eficacia de las medidas de política y la disponibilidad de alternativas a dichos productos plásticos, las partes podrían ponerse de acuerdo para ampliar o acelerar estas medidas, durante las Conferencias de las Partes que se vayan celebrando.

⁶⁴ Cabe señalar que, aunque un enfoque descendente permitiría, teóricamente, adoptar medidas coercitivas más estrictas, no está claro si la aplicación de tales medidas sería posible en la práctica. Normalmente, los Estados son reacios a aceptar medidas coercitivas estrictas, ya que podrían suponer un menoscabo aparente de su soberanía, de manera que, por lo general, siempre ha resultado difícil codificar e introducir este tipo de medidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

⁶⁵ Oran R. Young (2016). “The Paris Agreement: Destined to Succeed or Doomed to Fail?”, en Jon Hovi y Tora Skodvin (editores), *Climate Governance and the Paris Agreement*, Universidad de Oslo.



© iStock/Isvibrav

En busca de medidas eficaces

En caso de que los negociadores del nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos opten por un enfoque descendente a la hora de elaborarlo, la parte más difícil de la negociación consistiría en determinar qué actividades, prácticas y normas debería regular el nuevo tratado. Para ello, sería necesario, por ejemplo, estudiar si se han de regular los productos plásticos (productos fabricados total o parcialmente con plástico, como botellas y bolsas de plástico)⁶⁶ los polímeros plásticos (resina fabricada a partir de materias primas petroquímicas o de biomasa, como el policloruro de vinilo y el tereftalato de polietileno) y los materiales

plásticos⁶⁷. Además, a no ser que el nuevo tratado se diseñe para ser aplicado a todos los productos, polímeros y materiales plásticos, los negociadores tendrán que establecer un criterio para seleccionar y jerarquizar qué productos o polímeros plásticos se regularán en virtud del nuevo tratado, por ejemplo, los productos, polímeros y materiales con (alto) riesgo de convertirse en desechos plásticos no gestionados en el medio ambiente. Para superar esta dificultad, será necesario que exista un liderazgo intelectual y estructural considerable, entre otras formas, a través de coaliciones de países dispuestos a actuar⁶⁸.

⁶⁶ Esto sería coherente con la Directiva de la UE de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, la cual incluye medidas de política que regulan los siguientes artículos: i) los productos de plástico de un solo uso que se encuentran en las playas; ii) los artes de pesca que contienen plástico; y iii) los productos fabricados con plásticos oxodegradables. Véase: Hugo, T. G. y Andresen, S. (2021). “Towards a New Treaty on Plastic Pollution: Assessing the Relevance of the EU Directive on Single-Use Plastics”. Disponible en: <https://media.wwf.no/assets/attachments/Assessing-the-relevance-of-the-EU-directive-on-single-use-plastics.pdf>.

⁶⁷ Esto se ajustaría a la comunicación presentada por el Organismo de Investigación Ambiental, en la que recomienda que el nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos incluya disposiciones para “congelar y reducir progresivamente” la producción y el consumo de polímeros plásticos vírgenes. Véase: Organismo de Investigación Ambiental (2022). “Convention on plastic pollution—Essential Elements: Virgin Plastic Production and Consumption”. Disponible en: https://apps1.unep.org/resolutions/uploads/essential_elements_-_production_and_consumption.pdf.

⁶⁸ Como señala Young, el liderazgo puede ejercerse de muchas formas: “El liderazgo intelectual es una cuestión de creatividad, así como de encontrar formas nuevas y eficaces de caracterizar un problema. El liderazgo empresarial, por su parte, consiste en tener la capacidad de crear coaliciones de países dispuestos a actuar, que respalden la ampliación de los compromisos. Por último, el liderazgo estructural se centra en la capacidad de brindar recursos materiales (p. ej., ayuda financiera o recompensas), para ayudar a persuadir a las partes más reticentes a unirse a las coaliciones que respaldan el fortalecimiento de los compromisos”.

Además, habría que estudiar el denominado “punto regulatorio de incidencia”, un término que hace referencia al punto de intervención más adecuado dentro de la cadena causal de la contaminación por plásticos. A este respecto, los negociadores podrían optar por focalizarse en actividades y prácticas situadas en la parte superior de la cadena de valor, como la producción, el diseño, la comercialización y el consumo de productos o polímeros plásticos, o en actividades y prácticas situadas en la parte inferior de la cadena de valor de la contaminación por plásticos, como la eliminación, el reciclado y la incineración de productos o polímeros plásticos o la descarga de estos en vertederos. Si se trata de maximizar la eficiencia en función del costo, el punto regulatorio de incidencia dependería de la categoría del producto, de las pautas de uso y de analizar la causa de las fugas. No obstante, dado que se dispone de poco tiempo para llevar a cabo las negociaciones del nuevo tratado sobre contaminación por plásticos, llegar a un acuerdo sobre estas cuestiones podría llegar a ser un desafío insuperable para los negociadores.

Además, una vez aprobado, los negociadores tendrían que estudiar la manera de incentivar el cumplimiento de las obligaciones. Por ejemplo, se podrían adoptar medidas de aplicación blandas, como la realización de seguimientos, la presentación de informes, la designación de coordinadores y mecanismos de examen, y la prestación de apoyo financiero y técnico para ayudar a las partes en sus labores de aplicación, o bien se podrían impulsar medidas de aplicación más duras. En este sentido, y tomando como

referencia los modelos del Protocolo de Montreal, el Convenio de Minamata o el Convenio de Estocolmo, los negociadores podrían estudiar la posibilidad de imponer restricciones a la exportación e importación, u otras medidas económicas, tanto a los países que no sean partes como a las partes que incumplan sus obligaciones.

Por último, si se elabora un tratado con disposiciones básicas específicas y vinculantes, probablemente será necesario atribuir obligaciones distintas a cada parte, en función de un determinado criterio, a fin de compensar las diferencias entre las circunstancias de cada país —por ejemplo, en lo que respecta a la capacidad de cada Estado para aplicar las medidas de control acordadas—⁶⁹, ya que, incluir una disposición que permita retrasar la aplicación de lo previsto en el tratado, a aquellas partes que registren niveles muy bajos de consumo de las categorías de productos controlados, seguramente no bastará para corregir esas diferencias preexistentes. En consecuencia, es posible que los negociadores se inclinen por proponer otros criterios de diferenciación, como el nivel de desarrollo económico. No obstante, este hecho en sí mismo podría dar lugar a desacuerdos políticos⁷⁰.

Un desafío para el liderazgo

A la hora de elaborar un tratado con disposiciones básicas específicas y vinculantes, el principal desafío podría ser el enfrentarse a una estructura del problema quizás maligna desde el punto de vista político, y, por extensión, el conseguir la participación necesaria para resolver el problema

⁶⁹ Hay muchos ejemplos de acuerdos multilaterales que atribuyen obligaciones distintas a cada parte, en función de algún criterio. Sin ir más lejos, la CMNUCC de 1992 y el Protocolo de Kyoto introducen una distinción “rigurosa” entre países desarrollados y países en desarrollo, principalmente para compensar el hecho de que “tanto históricamente como en la actualidad, la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo han tenido su origen en los países desarrollados [y] que las emisiones per cápita en los países en desarrollo son todavía relativamente reducidas”, según se afirma en el preámbulo de dicha Convención Marco. De acuerdo con esto, las obligaciones de limitar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, que exigen tanto la CMNUCC como el Protocolo de Kyoto, se aplican principalmente a los países desarrollados. En el ámbito de la seguridad internacional y el desarme, el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) de 1968 incorpora una distinción jurídica entre los Estados que hayan “fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1º de enero de 1967” (denominados “Estados poseedores de armas nucleares”), por un lado, y los que no (denominados “Estados no poseedores de armas nucleares”), por otro. En virtud del Tratado sobre la No Proliferación, los Estados no poseedores de armas nucleares se comprometen a no recibir, fabricar ni adquirir nunca armas nucleares, mientras que los Estados poseedores de armas nucleares se comprometen a no traspasarlas ni ayudar, alentar o inducir en modo alguno a los Estados no poseedores de armas nucleares a hacerlo. No obstante, en todos estos casos, los criterios introducidos para diferenciar las obligaciones de las partes se convirtieron en un profundo motivo de desacuerdo político.

⁷⁰ Al principio, la dimensión política supuso un enorme esfuerzo de cara a las negociaciones sobre la diversidad biológica. Los niveles comparativamente más altos de capacidad tecnológica y económica para explotar los recursos biológicos permitieron a los países desarrollados obtener casi todos los beneficios derivados de la explotación de los flujos de efectivo añadidos de la biotecnología, mientras que el Sur Global obtuvo pocos beneficios. Asimismo, la distribución mundial de la diversidad biológica terrestre impone una mayor carga de conservación a los países tropicales del Sur. Todo ello dio lugar al régimen de acceso y participación en los beneficios del Convenio sobre la Diversidad Biológica. En lo que respecta al clima, las emisiones históricas hicieron que la mayor parte de la responsabilidad de adoptar medidas recayera inicialmente en el mundo desarrollado (Kyoto); no obstante, el acuerdo de París responsabilizó a todas las partes del cumplimiento de las obligaciones, lo cual quizás haya aumentado la predisposición de los países desarrollados a aplicar medidas.

de forma eficaz. Como ya se ha señalado, varios países y grupos de países han indicado que no desean someterse a un conjunto de políticas negociadas y aprobadas de forma multilateral; entre ellos, actores con mucha influencia a nivel mundial, como los Estados Unidos y Japón. Por otra parte, otros países como Suiza, Noruega y Rwanda, así como la UE, han manifestado su deseo de que se elabore un conjunto de disposiciones específicas y vinculantes.

Para convencer a un volumen crucial de Estados sobre las ventajas de elaborar un tratado sobre la contaminación por plásticos que contenga disposiciones básicas específicas y vinculantes, será necesario contar con un liderazgo empresarial y estructural fuerte. Durante las negociaciones, los países que deseen impulsar este tipo de tratado tendrán que formar proactivamente coaliciones de países dispuestos a actuar, así como recurrir a promesas de ayuda financiera u otras recompensas que permitan aumentar gradualmente el apoyo a dicho tratado. Además, para tener éxito, quizás tengan que estar dispuestos a aprobar el tratado sin el apoyo de todos los Estados que participan en las negociaciones, aunque este enfoque pueda recibir críticas por falta de inclusividad. Actualmente, no está claro si los gobiernos estarían dispuestos a aprobar un tratado sin el consenso de todos los Estados participantes en las negociaciones, aun en caso de que el reglamento contemple esa posibilidad⁷¹.

A pesar de todo, es posible que el liderazgo empresarial y estructural no baste para conseguir el apoyo del volumen crucial de Estados que se necesitan para hacer efectivo el tratado sobre la contaminación por plásticos. Como ya se ha señalado, algunos países podrían oponerse a aprobar un tratado ascendente, ya que haría recaer la responsabilidad en los países con mayor índice

de desechos plásticos mal gestionados y les exigiría compromisos de bastante más envergadura. Por otro lado, los negociadores que deseen impulsar la aplicación de un tratado descendente tendrían que tener en cuenta estas mismas cuestiones de asimetría. Promover un tratado que prevea la obligación de prohibir, reducir o eliminar progresivamente la producción de determinados productos plásticos podría, por ejemplo, hacer que los actores de veto, pertenecientes a países donde la producción de este tipo de productos es muy alta, presionasen a sus gobiernos para oponerse a la aprobación del tratado y para negarse a firmarlo y ratificarlo tras dicha aprobación.

No obstante, los tratados con disposiciones básicas específicas y vinculantes parecen dar a los negociadores mucha más flexibilidad a la hora de aprovechar y gestionar las asimetrías de la estructura del problema, en comparación con los tratados ascendentes que carecen de cualquier tipo de normas mundiales comunes. Además de dar la posibilidad de incorporar restricciones comerciales, lo cual resulta bastante habitual en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente que se centran en la contaminación, impulsar un tratado descendente permitiría a los negociadores proponer compensaciones y acuerdos; por ejemplo, se podría incluir una disposición para eliminar progresivamente determinados productos plásticos, a cambio de financiar la introducción de normas técnicas de gestión de desechos dirigidas a prevenir dicha contaminación. Seleccionar y elaborar este tipo de propuestas de compensación sería una tarea crucial para aquellos negociadores que deseen promover un tratado descendente sobre la contaminación por plásticos. No obstante, el plazo de dos años impuesto a las negociaciones podría hacer que fuera difícil culminar este proceso a tiempo para la aprobación del tratado.

⁷¹ La experiencia adquirida a través de otros procesos de elaboración de tratados descendentes ha demostrado que la sociedad civil y otros actores no estatales pueden desempeñar un papel muy importante a la hora de recabar apoyo a favor de propuestas ambiciosas de tratados con el tiempo, especialmente si existe cierto grado de coordinación entre los principales negociadores y la sociedad civil. También hay algunas pruebas que indican que, en determinadas circunstancias, los países que inicialmente se oponen a la aprobación de un tratado pueden llegar a cambiar de postura con el tiempo y adherirse al tratado o a sus disposiciones, una vez aprobado.

Conclusiones

El inicio de la negociación de un tratado sobre la contaminación por plásticos marca un momento decisivo en la gobernanza ambiental mundial. Durante los próximos dos años, los Estados tratarán de acordar una interpretación común sobre el problema de la contaminación por plásticos, así como de seleccionar medidas para hacer frente a los costos ambientales, sociales y económicos de dicha contaminación. El resultado de estas labores determinará en gran medida si, dentro de unos decenios, la comunidad internacional podrá echar la vista atrás y recordar la contaminación por plásticos como un problema resuelto, o si dicho problema se convertirá en otro regalo no deseado que las generaciones pasadas y presentes dejarán a las generaciones venideras. Además, del mismo modo que las próximas negociaciones tomarán como referencia el trabajo realizado hasta la fecha para resolver los problemas mundiales a través del derecho internacional, el nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos también servirá de orientación para las labores que se lleven a cabo en el futuro con vistas a resolver otros problemas mundiales.

Este informe se ha elaborado con el propósito de poner de relieve y analizar una de las nuevas líneas de fractura dentro de las negociaciones del tratado sobre la contaminación por plásticos: la elección entre un enfoque ascendente o descendente de cara a la elaboración del tratado. Mientras se redactaba esta conclusión, Reuters ha informado de que Estados Unidos está tratando de formar una coalición de países, para que el nuevo tratado “se centre en las labores de cada país, siguiendo un modelo similar al acuerdo climático de París de 2015, en lugar de prever normas universales nuevas, como

respaldan otras naciones de gran tamaño”⁷². Este hecho hace que sea aún más importante entender con claridad las implicaciones de elegir entre un enfoque ascendente y uno descendente a la hora de elaborar un tratado.

El presente informe ha abordado esta cuestión centrándose en la teoría de la eficacia de los regímenes. En él se ha defendido que la elección entre el enfoque ascendente o descendente está relacionada con la forma en que se conceptualiza y se plantea el problema de la contaminación por plásticos, y se ha subrayado que dicha elección no es binaria, sino que se trata de una cuestión relativa al nivel de especificidad y obligatoriedad de las disposiciones fundamentales del nuevo tratado. Además, basándose en otros acuerdos multilaterales vigentes y en las lecciones aprendidas a través de la investigación sobre la eficacia de los regímenes, el informe ha defendido que elaborar un tratado sobre la contaminación por plásticos, que contenga disposiciones básicas con reglas y normas mundiales específicas y obligatorias, probablemente permitirá hacer frente al problema de la contaminación por plásticos de forma más eficaz que un tratado ascendente basado únicamente en enfoques decididos por cada país. Al mismo tiempo, la viabilidad y, en última instancia, el éxito de un tratado descendente, dependerán de la capacidad de sus proponentes para convencer a un volumen crucial de Estados de las ventajas de introducir normas mundiales comunes. Esta sería, en principio, la mayor dificultad diplomática para los Estados y otros actores que deseen impulsar un tratado con objetivos de gran envergadura sobre la contaminación por plásticos, mientras se preparan para el primer CIN, que se celebrará en noviembre de 2022.

Aunque la diferencia entre el enfoque ascendente y descendente sobre la elaboración de tratados parece estar convirtiéndose en una línea de fractura bastante pronunciada en el marco de las negociaciones del tratado sobre contaminación por plásticos, la elección entre ambos enfoques

no tiene por qué ser mutuamente excluyente. De hecho, aunque haya aspectos del problema de la contaminación por plásticos que podrían combatirse más eficazmente mediante disposiciones básicas específicas y vinculantes, otros responderían mejor ante un enfoque más flexible, especialmente aquellos caracterizados por grandes diferencias entre las circunstancias de cada país. Así pues, es importante seguir investigando qué aspectos del problema de la contaminación por plásticos no responderían adecuadamente a un conjunto de disposiciones básicas específicas y vinculantes, aprobadas de forma multilateral.

Además, la diferencia entre el enfoque descendente y ascendente respecto al nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos no será el único factor que influya en su éxito. Dentro de unos decenios, cuando la eficacia del tratado sobre la contaminación por plásticos pueda evaluarse en retrospectiva, las elecciones de los Estados y otras partes interesadas durante las negociaciones, especialmente las de los actores de veto, explicarán en gran medida la eficacia del tratado. Ahora que comienzan las negociaciones del nuevo tratado en el Uruguay, también es importante estar al tanto de las posiciones y declaraciones de los actores influyentes y de los posibles actores con capacidad de veto.

Por último, cabe señalar que el éxito que alcance el nuevo tratado dependerá también de cómo se diseñe la estructura, las disposiciones auxiliares, los arreglos institucionales y las cláusulas finales. Dado el poco tiempo reservado para llevar a cabo las negociaciones del nuevo tratado, es muy importante crear mecanismos para ampliar las obligaciones y reforzar la aplicación de las disposiciones del tratado a lo largo del tiempo. Por consiguiente, es necesario seguir investigando sobre cómo diseñar y emplear las disposiciones relativas a la presentación de informes, el seguimiento, la verificación y la exigencia del cumplimiento de las obligaciones, así como la interfaz ciencia-política, para lograr este objetivo.

⁷² <https://www.reuters.com/world/exclusive-us-seeks-allies-split-emerges-over-global-plastics-pollution-treaty-2022-09-27/>.

