

Asegurar la aplicación efectiva del Tratado sobre la Biodiversidad en Alta Mar:

**Lecciones aprendidas y
opciones para el Comité de
Aplicación y Cumplimiento**

Cita

Bouvet, M., Wright, G., Kachelriess, D., Cremers, K., Rochette, J. "Asegurar la aplicación efectiva del Tratado sobre la Biodiversidad en Alta Mar: Lecciones aprendidas y opciones para el Comité de Aplicación y Cumplimiento", STRONG High Seas Project, 2022

Autores

Glen Wright, investigador senior, Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales (IDDRI)

Morgane Bouvet, investigadora, IDDRI

Klaudija Cremers, investigadora - IDDRI

Julien Rochette, director del Programa de Océanos, IDDRI

Daniel Kachelriess, Especialista en políticas, Sea Shepherd Legal

Agradecimientos

Los autores y autoras de este informe agradecen sus aportaciones a las siguientes personas: Jimena Nieto (BBNJ delegación Colombia), Wolfgang Mayrhofer (Convención Alpina), Jerzy Jendrośka (Convenio de Aarhus), Adriana Fabra (Pew Charitable Trusts), Johanne Fisher (consultora independiente), Carolina Hazin (Birdlife International), y Carole Durussel y Ben Boteler (AISS).

Diseño y maquetación

Sabine Zentek, Alain Chevallier

Supported by:



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation,
Nuclear Safety and Consumer Protection



based on a decision of
the German Bundestag

El Proyecto STRONG High Seas forma parte de la Iniciativa Internacional sobre el Clima (IKI); www.international-climate-initiative.com/en/). El Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) fomenta esta iniciativa en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania.

El proyecto STRONG High Seas forma parte de la Iniciativa Internacional sobre el Clima (IKI; www.international-climate-initiative.com/en/). El Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Seguridad Nuclear y Protección del Consumidor (BMUV) fomenta esta iniciativa en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania.

El Proyecto STRONG High Seas contribuye al trabajo de la Partnership for Regional Ocean Governance (PROG), una asociación organizada por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS), el Institute for Sustainable Development and International Relations (IDDRI), y el TMG – Think Tank for Sustainability

© STRONG High Seas 2022. STRONG High Seas, un proyecto científico independiente, es responsable del contenido de esta publicación. Este informe no refleja necesariamente los puntos de vista de las instituciones patrocinadoras.

© Foto de portada Matt Howard (248418)/Unsplash

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Abreviaturas | 4 |
| Mensajes clave | 5 |
| 1. Introducción | 6 |
| 2. El cumplimiento en el derecho internacional del medio ambiente | 7 |
| 2.1. Definiciones | 7 |
| 2.2. Elementos comunes a todos los mecanismos de cumplimiento | 8 |
| 2.3. Visión general de los Comités de Aplicación y Cumplimiento | 8 |
| 3. Los Comités de Aplicación y Cumplimiento en los acuerdos ambientales multilaterales existentes | 10 |
| 3.1. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) | 10 |
| 3.2. El Convenio para la protección de los Alpes (Convención Alpina) | 11 |
| 3.3. El Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus) | 12 |
| 3.4. El Convenio de Minamata sobre el Mercurio | 13 |
| 3.5. El Acuerdo de París dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Acuerdo de París) | 13 |
| 3.6. El Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Protocolo de Kioto) | 13 |
| 3.7. El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (Protocolo de Montreal) | 14 |
| 4. Lecciones aprendidas e implicaciones para el Tratado sobre la Biodiversidad en Alta Mar | 15 |
| 5. Opciones para el establecimiento de un Comité de Aplicación y Cumplimiento | 16 |
| 6. Conclusión | 18 |
| Anexo I. Texto propuesto para el tratado | 19 |
| Referencias | 20 |

Abreviaturas

| | |
|--|--|
| AAM | Acuerdos ambientales multilaterales |
| ABMT | Instrumentos de ordenación basados en zonas específicas |
| ABNJ (Alta mar) | Zonas marinas fuera de las zonas de jurisdicción nacional |
| AGNU | Asamblea General de las Naciones Unidas |
| AMP | Áreas Marinas Protegidas |
| BBNJ | Diversidad biológica marina en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional |
| CDM | Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar |
| CITES | Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres |
| CoP/MoP | Conferencia de las Partes/Reunión de las Partes |
| ECS | Examen del comercio significativo |
| EIA | Evaluación de Impacto Ambiental |
| GIC | Conferencia Intergubernamental |
| IIJV | Instrumento internacional jurídicamente vinculante |
| ONG | Organización no gubernamental |
| RGM | Recursos genéticos marinos |
| Tratado sobre la Biodiversidad en Alta Mar (Acuerdo BBNJ) | Instrumento internacional jurídicamente vinculante relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica en las zonas marinas situadas fuera de la jurisdicción nacional |

Mensajes clave

- ↗ La experiencia de los acuerdos multilaterales existentes en materia de medio ambiente sugiere que los mecanismos de aplicación y cumplimiento son efectivos cuando están respaldados por disposiciones expresas en los tratados que establecen directamente la creación de un Comité de Aplicación y Cumplimiento consagrado a esta labor.
- ↗ Aunque no se espera que el futuro Tratado sobre la Biodiversidad en Alta Mar proporcione parámetros detallados sobre la estructura y funcionamiento de dicho Comité, las Partes podrían priorizar su desarrollo en reuniones tempranas, así como las decisiones al respecto en la Conferencia de las Partes. Este proceso se facilitaría empoderando a las Partes para tomar decisiones por votación cuando se agoten los esfuerzos para alcanzar el consenso.
- ↗ Un Comité de Aplicación y Cumplimiento es más efectivo cuando aplica un enfoque colaborativo, transparente y no conflictivo, animando a las propias Partes a buscar asistencia para implementar sus obligaciones en virtud del Tratado e invitando a la sociedad civil a aportar información.

1. Introducción

El alta mar ha permanecido mucho tiempo lejos de nuestra vista, y también de nuestro pensamiento: ojos que no ven, corazón que no siente. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar establece una serie de derechos y obligaciones de las Partes, y se han desarrollado varios organismos y acuerdos sectoriales para ordenar las actividades humanas, aunque sigue habiendo lagunas en el marco global de gobernanza de las zonas marinas fuera de la jurisdicción nacional (alta mar o ABNJ, por sus siglas en inglés). Una de esas lagunas se refiere a la conservación y ordenación de la biodiversidad marina en las zonas de alta mar, que se ve afectada por gran variedad de amenazas antropogénicas, como la contaminación, la sobreexplotación de recursos, el cambio climático y la acidificación del océano. Los Estados están negociando un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante (IIJV) relativo a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en las zonas marinas fuera de la jurisdicción nacional (Tratado sobre Biodiversidad en Alta Mar) desde 2017¹.

La decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) de abrir las negociaciones se basaba en el “paquete de compromisos” a tratar acordado en 2011, que incluía: (i) recursos genéticos marinos (RGM), incluyendo cuestiones relacionadas con el reparto de los beneficios ligados a su explotación; (ii) medidas como los instrumentos de ordenación basados en zonas específicas (ABMT), incluyendo las Áreas Marinas Protegidas (AMP); (iii) evaluaciones de impacto ambiental (EIA); y (iv) desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología marina. Los temas transversales también constituyen un punto específico de la agenda, en el que los Estados debaten el cumplimiento, la financiación y los acuerdos institucionales. Ya se han celebrado tres reuniones de la Conferencia

Intergubernamental (CIG) con la tarea de negociar un instrumento, y la cuarta reunión está programada para marzo de 2022².

El cumplimiento de las disposiciones del futuro instrumento será crucial para su efectividad; sin embargo, las negociaciones actuales se están centrándolo en los elementos principales del “paquete de compromisos”, prestando muy poca atención a aspectos fundamentales relacionados con la aplicación del Tratado. Las disposiciones relacionadas con el cumplimiento que se encuentran actualmente en el proyecto de Tratado sobre Biodiversidad en Alta Mar siguen siendo poco claras y susceptibles de cambiar. Por ejemplo, la redacción actual en proyecto requeriría a la Conferencia de las Partes (CoP) “considerar y aprobar procedimientos de cooperación y mecanismos institucionales para promover el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo y para abordar los casos de incumplimiento”³ pero en el texto no figura ninguna indicación sobre la forma que deberían adoptar. La CoP tendría la facultad —no la obligación— de establecer un Comité de Cumplimiento⁴, aunque este artículo sigue entre corchetes.

Este documento presenta una visión general de los mecanismos de cumplimiento (apartado 2) y explora buenas prácticas y lecciones aprendidas de los comités de aplicación y cumplimiento de varios acuerdos ambientales multilaterales, en base a una revisión exhaustiva de los ensayos al respecto y las disposiciones existentes, así como de entrevistas centradas en el tema con personas expertas (apartado 3). Por último, ofrece reflexiones y opciones para el desarrollo del Tratado sobre la Biodiversidad en Alta Mar (apartado 4).

1 Los debates informales comenzaron en las Naciones Unidas en 2006, auspiciados por el Grupo de Trabajo especial oficioso de composición abierta encargado de estudiar las cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional (véase AGNU A/61/6 de 20 de marzo de 2006).

2 La Asamblea General de la ONU ha pospuesto en dos ocasiones la reunión debido a la pandemia de COVID-19.

3 Proyecto de artículo 53.

4 Proyecto de artículo 48.4(d): “La Conferencia de las Partes [supervisará y] revisará la aplicación de este Acuerdo, y para tal efecto deberá [...] (d) Establecer los órganos subsidiarios que considere necesarios para la aplicación del presente Acuerdo, que pueden incluir: [(iii) Un comité de aplicación y cumplimiento”.

2. El cumplimiento en el derecho internacional del medio ambiente

2.1. Definiciones

Aunque no existen definiciones acordadas a nivel internacional, es de ayuda aclarar los términos clave: cumplimiento, aplicación y observancia, dado que a menudo se confunden o se usan de manera indistinta.

- ↗ **La aplicación** se refiere a “todas las leyes, reglamentos, políticas y otras medidas e iniciativas pertinentes que las partes contratantes adopten y/o tomen para cumplir sus obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo ambiental multilateral” (Goeteyn and Maes, 2011). Dichas medidas pueden ser legislativas, administrativas o judiciales, y se toman para hacer operativos los acuerdos internacionales.
- ↗ **El cumplimiento** es “el cumplimiento por las partes contratantes de sus obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo ambiental multilateral”⁵.
- ↗ **La observancia** comprende la “gama de procedimientos y medidas utilizados por los Estados [...] para asegurar que las organizaciones y las personas, que potencialmente no cumplen las leyes y las reglamentaciones ambientales en virtud de las cuales se aplican los acuerdos ambientales multilaterales, se encuentren en situación de cumplimiento o vuelvan a esa situación y/o sean sancionadas mediante procedimientos civiles, administrativos o penales (Goeteyn and Maes, 2011).
- ↗ **Los mecanismos de cumplimiento** son “un conjunto de procedimientos que van desde la recopilación de información, la consideración de la misma, las causas y grado del incumplimiento y la toma de decisiones por parte de la CoP, la Reunión de las Partes (MoP), o de un Comité de Cumplimiento nombrado

específicamente para tal fin con respecto a una Parte contratante en el Tratado que encuentra dificultades para cumplir los requisitos contraídos en virtud del mismo”.⁶

- ↗ **Comité de Aplicación y Cumplimiento:** los acuerdos ambientales multilaterales suelen establecer uno o varios comités especializados para facilitar la aplicación y el cumplimiento, y muchos de los acuerdos que comentamos a continuación han desarrollado organismos híbridos que se centran en ambos aspectos. En el contexto del Tratado sobre Biodiversidad en Alta Mar, parece ser que la tendencia es referirse a un “Comité de Aplicación y Cumplimiento”. Este informe usará simplemente la palabra “Comité” o “Comité especializado” para referirse a un comité especial cuyo mandato incluya facilitar tanto la aplicación como el cumplimiento.

Los procesos que facilitan el cumplimiento suelen adoptar un enfoque preventivo y no contencioso cuyo objetivo es apoyar la adhesión a un acuerdo y evitar recurrir a los procedimientos formales de solución de controversias (Lee, 1999; Tanzi and Pitea, 2009). Dado que tales esfuerzos se desarrollan en el marco de un instrumento, no implican a una tercera parte (a diferencia de los procedimientos de solución de controversias) y se adaptan específicamente para asistir a una Parte en el cumplimiento de las disposiciones de un acuerdo. El apoyo a la aplicación, los mecanismos de cumplimiento y los mecanismos de solución de controversias deberían considerarse como elementos complementarios, instrumentos a aplicar escalonadamente para mejorar la efectividad de los convenios ambientales, aunque de un acuerdo multilateral a otro varía la forma de usar estas opciones.

5 PNUMA, Directrices sobre cumplimiento y observancia del cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17018/UNEP-guidelines-compliance-MEA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

6 Ibíd., p. 797.

Algunos acuerdos ambientales multilaterales han establecido Comités especializados de manera expresa en el propio articulado del instrumento. Por el contrario, otros muchos instrumentos crearon mecanismos de cumplimiento mediante decisiones posteriores de la CoP⁷.

2.2. Elementos comunes a todos los mecanismos de cumplimiento

Todos los acuerdos ambientales multilaterales son diferentes y contienen sus disposiciones concretas de cumplimiento, pero hay algunos elementos comunes:

- ↗ **Obligaciones de informe** que requieren a las Partes proporcionar información sobre su aplicación de las disposiciones del acuerdo. El convenio o una decisión posterior de la CoP especifica tanto el tipo de información que se debe presentar como otras indicaciones, como el calendario y el formato. Tales obligaciones pueden forjar confianza y un sentido de ambición y responsabilidad compartida entre las Partes.
- ↗ **Examen y verificación** de la información facilitada por las Partes. Una secretaría reúne y coteja dicha información. Normalmente, la secretarías no tienen el mandato de tomar decisiones relacionadas con el cumplimiento, sino que procesan la información, realizando en ciertos casos un análisis inicial y proporcionando recomendaciones a examinar por la CoP o por un Comité especializado⁸. La información reunida y analizada se usa para supervisar y evaluar el nivel de aplicación de las obligaciones que impone el tratado, así como para formular sugerencias para que las Partes logren cumplir.
- ↗ **Medidas de respuesta**: el incumplimiento se puede enfocar, en general, de dos maneras, que podemos denominar como *facilitadora* y *coercitiva*. La primera da por sentado que la Parte tiene la voluntad de cumplir sus obligaciones,

pero no tiene capacidad para hacerlo sin asistencia, de modo que las medidas tienden a centrarse en asistencia técnica o financiera, asesoría e intercambio de información. La segunda da por sentado que, en el mejor de los casos, la Parte es negligente, y en el peor, no tiene la voluntad de aplicar las disposiciones del acuerdo, por lo que se requieren medidas adicionales para apremiar a las Partes para que cumplan las obligaciones que han contraído (p. ej. diligencias formales, amonestaciones oficiales, sanciones financieras u otras). Tales enfoques no son mutuamente exclusivos y se pueden combinar en el marco de un proceso permanente de cumplimiento que adopte diferentes formas en cada momento. La dinámica resultante de recompensas y castigos permite ofrecer asistencia y apoyo, reservando las medidas coercitivas como último recurso⁹.

2.3. Visión general de los Comités de Aplicación y Cumplimiento

Un Comité se puede establecer como órgano específico dotado de sus propios procedimientos para asegurar que las Partes cumplen de manera efectiva las obligaciones que han contraído en virtud del convenio. Dicho órgano, ya sea *ad hoc* o permanente, se puede establecer tanto mediante una disposición en el propio articulado del convenio, como mediante una decisión de la CoP una vez aprobado el tratado. Las funciones de tales comités suelen incluir:

- ↗ proporcionar opiniones y conclusiones sobre la aplicación y cumplimiento del convenio por los Estados Partes; los Comités suelen tener el mandato de revisar la información proporcionada por los Estados Partes y presentar sus conclusiones y recomendaciones en un informe a la CoP o la MoP;
- ↗ emitir dictámenes e impulsar la asistencia y el apoyo técnico a las Partes que incumplen; y

7 No obstante, tal decisión siempre debe estar vinculada al texto del tratado, p. ej. a los requisitos de elaboración de informes.

8 P. ej. un comité de cumplimiento o equivalente, un grupo de trabajo *ad hoc*, una comisión particular o un equipo de personas expertas que puedan decidir delegar todo o parte de las tareas a otros órganos.

9 La realidad puede ser algo tan sencillo como que la aplicación del acuerdo en cuestión no constituye una prioridad para una Parte, es decir, tiene la voluntad y la capacidad de aplicarlo, pero en este momento no lo considera una prioridad.

- ↗ aplicar sanciones, como declaraciones de incumplimiento, amonestaciones y la suspensión de derechos y privilegios.

Los procedimientos de cumplimiento suelen ser activados por una Parte, ya sea en relación con otra parte o con su propio incumplimiento, aunque un acuerdo ambiental multilateral puede estipular también que se active el procedimiento a iniciativa de la secretaría o de una notificación efectuada por el público.

La relación entre el Comité y otros órganos del convenio es variable (Brunnée, 2005; Churchill and Ulfstein, 2000). En algunos casos, el Comité establece recomendaciones, y la decisión final corresponde a la CoP o la MoP. En otros casos, el Comité es completamente independiente y está facultado para tomar sus propias decisiones. Por ejemplo, la CoP/MoP del Protocolo de Kioto solo tiene un poder limitado para decidir sobre apelaciones contra sus decisiones, mientras que el órgano equivalente de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), el Comité Permanente, tiene la facultad de aplicar sanciones a las Partes que incumplen¹⁰. Algunos convenios adoptan un enfoque intermedio, en el que el Comité puede adoptar ciertas medidas, pero la CoP toma las decisiones finales. El Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus) permite que el Comité adopte medidas de facilitación (como asesoría o asistencia técnica) en colaboración con la Parte que incumple.

Los miembros del Comité pueden ser tanto representantes de las Partes como personas que actúan a título personal, para reducir el riesgo de que las decisiones se vean influidas por consideraciones políticas.

Al resolver, o al menos preprocesar las cuestiones relacionadas con el cumplimiento antes de que lleguen a la CoP, la labor del Comité es igualmente de ayuda para el funcionamiento eficiente de la CoP, ya que analiza cuestiones complejas y potencialmente sensibles (cuando entra en su mandato) y toma decisiones, reduciendo por consiguiente el volumen de trabajo de la CoP. También tiene beneficios en cuanto al ahorro de costes, pues los Comités suelen ser de menor tamaño que la CoP y por consiguiente, asisten menos personas.

La sociedad civil suele desempeñar un papel en los procedimientos de cumplimiento. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y otras organizaciones de la sociedad civil pueden asistir a las reuniones del Comité en calidad de observadoras, y algunos convenios les confieren ciertos derechos concretos. Dichas organizaciones suelen estar bien situadas para recopilar y proporcionar al Comité información sobre situaciones de presunto incumplimiento. En ciertos casos, rara vez, los actores no estatales tienen también la facultad de activar procedimientos de incumplimiento. Tanto en el marco de la Convención Alpina como del Convenio de Aarhus, la sociedad civil ha activado varios casos de incumplimiento, aunque el resultado puede ser polémico y las Partes pueden sentir que menoscaba la naturaleza no contenciosa y de cooperación del mecanismo.

¹⁰ Por lo general, los Comités de Cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales solo tienen el mandato de proporcionar recomendaciones a la CoP/MoP, que a su vez toma la decisión final sobre si adoptarlas o no.

3. Los Comités de Aplicación y Cumplimiento en los acuerdos ambientales multilaterales existentes

Este apartado ofrece una visión general de los comités en una serie de instrumentos, en particular la CITES, el Convenio de Aarhus, la Convención Alpina, el Convenio de Minamata, el Acuerdo de París y los Protocolos de Kioto y Montreal.

3.1. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, 1973), el acuerdo ambiental multilateral más antiguo analizado en este documento, se centra en la regulación del comercio internacional de especies silvestres. Las especies que requieren protección figuran en un listado en los apéndices de la convención, y la CoP puede añadir nuevas especies en su reunión, que se celebra cada tres años. Los apéndices también especifican el nivel de protección que se otorga a cada especie.

Por lo general, la Convención deposita su confianza y la responsabilidad de aplicación en las autoridades nacionales nombradas a tal efecto, incluyendo el requisito de garantizar que el comercio de las especies que figuran en la lista sea sostenible. Por consiguiente, los procesos de cumplimiento de la CITES están destinados a garantizar un cumplimiento sostenible a largo plazo mediante un enfoque no contencioso de apoyo, aunque se contemplan medidas de apremio como último recurso.

Uno de los pilares del mecanismo de cumplimiento de la CITES son unas obligaciones estrictas de revisión y elaboración de informes. Se requiere a las Partes que presenten

un informe anual sobre el comercio internacional de especies que figuran en la lista de la CITES (incluyendo información sobre los permisos concedidos, las especies y cantidades comercializadas y los socios comerciales). La no presentación del informe anual durante tres años consecutivos sin justificación adecuada desencadena un proceso de cumplimiento¹¹. La CoP y otros órganos de la convención pueden solicitar otros informes *ad hoc*.

Para materializar la obligación contraída por las Partes en la Convención de asegurar que el comercio internacional no perjudica la supervivencia de las especies que figuran en la lista, las Partes de la CITES establecieron igualmente un proceso para identificar situaciones potencialmente preocupantes: el Examen del Comercio Significativo (ECS). Los binomios que potencialmente precisan revisión se preseleccionan en base a los informes anuales de las Partes en forma de combinaciones especie-país que pueden requerir una evaluación más en profundidad. Sobre esa base, el Comité Técnico de CITES¹², compuesto por personas expertas independientes, ultima la selección. Partiendo de la selección del Comité Técnico, se requiere a las Partes que presenten los fundamentos científicos de los niveles exportados de la especie en cuestión. El Comité Técnico examina la documentación presentada por las Partes y, si es necesario, formula recomendaciones con un plazo determinado sobre la forma de mejorar la situación, y supervisa su aplicación. El Comité Técnico puede recomendar al Comité Permanente que tome medidas de cumplimiento en caso de que la Parte en cuestión no responda ni haga progresos en el plazo establecido. Se realiza un proceso similar, cuyo análisis encabeza la Secretaría, para asegurar que las Partes han aprobado la legislación nacional adecuada para aplicar la CITES.

¹¹ También se requiere a las Partes que presenten un informe cada dos años sobre la aplicación de la Convención, es decir, sobre las medidas legislativas y administrativas específicas que se han tomado. Dicho informe no está sujeto a mecanismos de cumplimiento.

¹² En la práctica, la CITES cuenta con dos comités: el Comité de Fauna y el Comité de Flora.

El Comité Permanente¹³ tiene un mandato muy amplio, que abarca el cumplimiento y la aplicación, la coordinación y la supervisión del trabajo de los demás comités y grupos de trabajo, así como otras tareas encomendadas por la CoP. Se reúne durante los dos años que median entre las reuniones de la CoP cada trienio.

La medida de apremio más enérgica de su conjunto de instrumentos es recomendar la suspensión del comercio con una Parte concreta¹⁴. Las medidas pueden ser específicas para especies, recomendando la suspensión del comercio de una especie en particular con la Parte en cuestión, o pueden ser específicas para países, recomendando la suspensión de todo el comercio con la Parte. El propio Comité Permanente, más que la CoP, tiene el mandato de tomar tales medidas basándose en las aportaciones de personas expertas. La suspensión del comercio se retira cuando la Parte vuelve a cumplir sus obligaciones. El Comité Permanente suele dar varios pasos antes de contemplar una suspensión del comercio (como emitir dictámenes, recomendaciones y notificaciones previas), aunque los procedimientos de incumplimiento se suelen activar precisamente porque el Estado no responde o no interactúa con el Comité.

Aunque recientemente se está dando una tendencia a apostar por medidas de facilitación, la suspensión del comercio se usa habitualmente¹⁵. Mediante las suspensiones del comercio, se excluye a los países del acceso a lucrativos mercados de exportación, y es posible aplicar embargos a países que no son Partes de la Convención y que no cumplen las normas de documentación¹⁶. Esos incentivos económicos hacen que los procedimientos de incumplimiento de la CITES sean

especialmente eficientes, y en la mayoría de los casos la Parte vuelve rápidamente a cumplir sus obligaciones y se levanta la suspensión¹⁷.

3.2. El Convenio para la protección de los Alpes (Convención Alpina)

El Convenio para la protección de los Alpes (Convención Alpina, 1991)¹⁸ es el primer acuerdo para la protección de una región montañosa en el mundo que es vinculante con arreglo al derecho internacional (Cristofaro et al., 2019); su objetivo es proteger y desarrollar de manera sostenible la diversidad cultural y ecológica de la región. La CoP se reúne cada dos años y la toma de decisiones se realiza principalmente por consenso, aunque en ciertos casos concretos se pueden tomar decisiones por mayoría de votos. El convenio es relativamente reciente y su Comité de Cumplimiento, responsable de asuntos de aplicación y cumplimiento, se estableció hace quince años.

El principal mecanismo de cumplimiento es la elaboración de informes y su examen. El procedimiento ordinario de cumplimiento requiere que cada Parte presente un informe exhaustivo sobre sus esfuerzos para aplicar la Convención y sus Protocolos¹⁹. La Secretaría hace públicos dichos informes. El Comité de Cumplimiento está formado por dos representantes de cada parte y dos representantes de organizaciones observadoras. Su función primordial es analizar los informes nacionales y decidir las medidas a tomar en caso de incumplimiento. En base a los informes, el Comité puede tomar medidas como: proporcionar asesoría y apoyo; coordinar consultas con personas expertas; llevar a cabo

13 El Comité Permanente y sus procesos de cumplimiento se establecieron mediante decisiones de la CoP, aunque se fundamentan en obligaciones estipuladas expresamente en el tratado (como los informes anuales obligatorios). Es probable que la toma de decisiones mediante votación, en lugar de mediante consenso, facilite el desarrollo de un mecanismo firme de cumplimiento.

14 Los fundamentos jurídicos de las medidas de suspensión del comercio se encuentran en el artículo 13.

15 CITES, Países sometidos actualmente a la recomendación de suspensión del comercio. <https://cites.org/eng/resources/ref/suspend.php> (consultado el 17 de febrero de 2022).

16 Artículo X: "Comercio con Estados que no son Partes de la Convención: En los casos de importaciones de, o exportaciones y reexportaciones a Estados que no son Partes de la presente Convención, los Estados Partes podrán aceptar, en lugar de los permisos y certificados mencionados en la presente Convención, documentos comparables que conformen sustancialmente a los requisitos de la presente Convención para tales permisos y certificados, siempre que hayan sido emitidos por las autoridades gubernamentales competentes del Estado no Parte en la presente Convención".

17 Sand (2013) halló que en el 80% de los casos, las Partes volvían a cumplir sus obligaciones antes de un año.

18 El convenio fue firmado en 1991 por ocho países y la UE, y entró en vigor en 1995.

19 El procedimiento ordinario de cumplimiento se llevó a cabo en 2005 y en 2009. En 2021, las Partes decidieron ampliar el periodo de informe de cuatro a diez años e introducir una fase de examen en profundidad. Véase Alpine Convention, 2018 publication and structure of the Contracting Parties' compliance reports (point I of the mechanism).

investigaciones sobre el punto de presunto incumplimiento (si se acuerda con la propia Parte); tomar medidas para promover la cooperación; y requerir a la Parte en cuestión que elabore una estrategia de cumplimiento. El Comité Permanente no está facultado para tomar medidas punitivas.

La Convención Alpina es uno de los pocos acuerdos ambientales multilaterales que proporciona facultades específicas a sus observadores. Las organizaciones acreditadas no solo pueden asistir a la CoP y enviar representantes a los debates del Comité de Cumplimiento (Koester and Young, 2007), sino que también pueden activar realmente un procedimiento de incumplimiento. Los observadores pueden solicitar al Comité de Cumplimiento que inicie un procedimiento de incumplimiento si tienen razones para pensar que ciertas iniciativas de una parte son contrarias a las disposiciones de la Convención. Esta disposición se ha usado tres veces hasta la fecha²⁰. Ofrecer a los observadores la oportunidad de activar un procedimiento de incumplimiento se ha considerado como una forma de presionar a las Partes para que cumplan las obligaciones que han contraído, y puede incrementar el cumplimiento del acuerdo.

3.3. El Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus)

El Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus) se aprobó en 1998. Durante la primera MoP, en 2002, se estableció un Comité de Cumplimiento²¹. El mandato del Comité es revisar el cumplimiento de las Partes e informar a la MoP. Se

compone de nueve juristas independientes nombrados por la MoP. Están facultadas para activar una revisión del cumplimiento: una Parte, respecto a otra Parte; la propia Parte que incumple, con el fin de solicitar asistencia; la Secretaría; la MoP; o el público.

El Convenio ofrece amplios derechos al público para activar procedimientos de incumplimiento. Los miembros del público pueden comunicar sus preocupaciones sobre casos de incumplimiento directamente al Comité de Cumplimiento. Aunque existen requisitos estrictos, el procedimiento es relativamente sencillo²². El Comité lleva a cabo un análisis preliminar, y si considera que la queja es admisible, instruye una investigación preliminar, instando a la Parte a presentar sus motivos para el incumplimiento.

El Comité puede iniciar un procedimiento de incumplimiento nombrando a un relator para supervisar el caso y decidir si se debe proceder a audiencias o no. Durante las audiencias, cualquier miembro del público puede proporcionar información adicional. A continuación, el Comité de Cumplimiento elabora sus conclusiones y determina si la Parte está incumpliendo. En tal caso, el Comité efectúa recomendaciones (que deben ser aprobadas en la MoP). Dichas recomendaciones, elaboradas por un Comité compuesto enteramente de juristas expertos y expertas, son extremadamente precisas y se suelen usar en los tribunales nacionales. Tras la aprobación por parte de la MoP, se requiere a la Parte que incumple que presente un informe sobre la forma en que llevará a ejecución dichas recomendaciones antes de la siguiente reunión. El informe se hace público y los debates están abiertos al público. Si la Parte no lleva a cabo las recomendaciones del Comité, la MoP puede decidir amonestarla o, en casos extremos, suspender sus derechos.

Aunque tradicionalmente se ha considerado un mecanismo no judicial “blando”, algunos

20 En 2013, la organización observadora Club Arc Alpin (CAA) solicitó al Comité Permanente que verificase si Austria, al autorizar un proyecto de teleférico en el Piz Val Gronda, estaba obrando de conformidad al artículo 6 del Protocolo sobre el Turismo de la Convención. Igualmente, en 2014 la ONG CIPRA ('Comisión Internacional para la Protección de los Alpes') expresó su preocupación ante el Comité cuando Alemania comenzó una serie de modificaciones al paisaje, cuestionando si era conforme al artículo 11 del Protocolo de preservación de la naturaleza de la Convención Alpina. (véase https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Organization/CC/CC_request_Egartenlandschaft_report_fr_fin.pdf ; https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/downloads/downloads_en/2_organisation_en/organisation_compliancecommittees_en/CC_request_CAA_PVG_decision_fr_fin.pdf)

21 La MoP del Convenio de Aarhus se reúne cada tres años.

22 En comparación, el procedimiento similar para presentar preocupaciones al Convenio de Espoo requiere para el público aproximadamente dos meses de trabajo a tiempo completo realizado por personas expertas.

analistas han apuntado que el Comité de Aarhus ha desarrollado con el tiempo un carácter más “judicializado” que permite decisiones que más parecen resoluciones legalmente vinculantes (Fasoli and McGlone, 2018; Kravchenko, 2007; Samvel, 2020). No obstante, una evaluación de prácticas iniciales demostró que las Partes registraban cierto grado de cumplimiento de las resoluciones del Comité en un 41% de los casos, mientras que en el 59% no se registraban progresos (Samvel, 2020). Esto es un reflejo de un tema más amplio relacionado con el cumplimiento, en que “el carácter normativo del Comité y sus resoluciones desempeña un papel auxiliar en el proceso de asegurar el cumplimiento [...]. La decisión de las Partes de cumplir viene determinada típicamente por la esencia de la propia resolución en relación con las circunstancias nacionales, más que por las características institucionales del Comité y el efecto vinculante de sus resoluciones” (Samvel, 2020).

3.4. El Convenio de Minamata sobre el Mercurio

Las personas que negociaron el Convenio de Minamata sobre el Mercurio (2013) incluyeron una disposición que establecía de manera expresa un Comité de Aplicación y Cumplimiento. Dos factores clave facilitaron el apoyo de los Estados al mecanismo de cumplimiento del Convenio de Minamata (Templeton and Kohler, 2014). 1. La claridad y firmeza de las disposiciones financieras ofrecía “garantías creíbles” de que los Estados podrían acceder a financiación que les sirviera de apoyo en la ejecución de sus obligaciones; y 2. El mecanismo es de naturaleza facilitadora, “contiene prácticamente todas las recompensas y ningún castigo; este enfoque aseguró que la inclusión del mecanismo beneficiase a muchos Estados, sin perjudicar a ninguno”.

El Comité es de naturaleza facilitadora, con el mandato de examinar las cuestiones de aplicación y cumplimiento y efectuar recomendaciones a la CoP. Los miembros iniciales fueron elegidos en la primera CoP, y los nombramientos posteriores se someten al reglamento interno aprobado por la CoP.

Los miembros del Comité tendrán competencia en una esfera pertinente para el presente Convenio y reflejarán un equilibrio de conocimientos especializados apropiado²³. El Comité puede considerar cuestiones de cumplimiento en base a: una propuesta por escrito de una Parte con respecto a su propio cumplimiento; los informes nacionales; y a solicitud de la Conferencia de las Partes. En caso de agotarse los esfuerzos para llegar a una decisión consensuada, las recomendaciones del Comité se pueden aprobar por mayoría de tres cuartos de los votos.

3.5. El Acuerdo de París dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Acuerdo de París)

El Acuerdo de París dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Acuerdo de París) incluye en su articulado:

un mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo [que] consistirá en un comité compuesto por expertos y de carácter facilitador, que funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva. El comité prestará especial atención a las respectivas circunstancias y capacidades nacionales de las Partes.

Aunque la disposición es menos detallada que la del Convenio de Minamata, concreta igualmente la composición del Comité de Cumplimiento y marca la pauta de cómo deberá proceder el Comité con su trabajo.

3.6. El Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Protocolo de Kioto)

Una de las particularidades del Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Protocolo de Kioto CMNUCC, 1997) es que el Comité de Cumplimiento se divide en dos secciones independientes: una sección de facilitación,

23 Convenio de Minamata sobre el Mercurio, artículo 15§3.

que presta asistencia y asesora a las Partes, y una sección de observancia, a la que corresponde determinar las consecuencias para las Partes en caso de no cumplir sus compromisos. Ambas secciones se componen de diez miembros y diez sustitutos, que desempeñan sus funciones a título personal durante cuatro años.

La sección de facilitación ofrece asesoría a las Partes que encuentran dificultades; se guían por el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y en consonancia con las capacidades respectivas de los países²⁴. La sección de observancia controla el cumplimiento de las obligaciones metodológicas y de elaboración de informes. Tienen la facultad de activar un procedimiento de incumplimiento: los equipos de revisión formados por personas expertas²⁵, una Parte con respecto a otra Parte, o una Parte con respecto a sí misma. A diferencia de la sección de facilitación, la sección de observancia opera en base a normas precisas y determina las consecuencias del incumplimiento. Además de las Partes, los equipos de revisión formados por personas expertas pueden activar un procedimiento de incumplimiento, lo cual ha demostrado ser especialmente eficiente en la práctica (Fournier, 2017). Tras la activación, el Despacho del Comité de Cumplimiento examina el caso y determina a qué sección corresponde la responsabilidad. El Comité de Cumplimiento es independiente y tiene la última palabra en cuestiones de cumplimiento: la CoP no tiene autoridad sobre sus decisiones, salvo en caso de una presunta vulneración de las garantías procesales.

3.7. El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (Protocolo de Montreal)

El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (Protocolo de Montreal, 1987) es un acuerdo internacional para retirar progresivamente las

sustancias químicas que la agotan. El mecanismo de cumplimiento del Protocolo combina medidas facilitadoras y coercitivas, aplicando sanciones en caso de incumplimiento, pero también incentivos a las Partes por cumplir sus compromisos.

Además de establecer un Comité de Aplicación con el mandato de reunir y examinar información sobre la aplicación, así como de efectuar recomendaciones a la MoP²⁶, el Protocolo permite a las Partes “seguir produciendo, consumiendo y comercializando productos químicos que agotan la capa de ozono hasta que acabe el siglo, si bien a niveles reducidos” (Kelly, 2004). Se anima así a las Partes a adherirse al acuerdo para beneficiarse de oportunidades de importación y exportación.

Cuando los Estados Partes suscribieron el Protocolo, no contenía un mecanismo para ayudar a los países en desarrollo a cumplir sus obligaciones. El acuerdo diferencia las responsabilidades de los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo, “reconociendo que estos últimos han contribuido escasamente al reto mundial del agotamiento del ozono, y por consiguiente tienen derecho a recibir una consideración especial, pese al hecho de que todas las naciones son responsables de proteger la capa de ozono” (Kelly, 2004). La Enmienda de Londres de 1990 al Protocolo de Montreal estableció un Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal, que sufraga los costes adicionales de cumplimiento de los países en desarrollo. El Fondo está gestionado por un Comité Ejecutivo compuesto a partes iguales por personas representantes de los países en desarrollo y los desarrollados, que son elegidas anualmente por la MoP.

24 Un principio que establece que aunque todos los Estados deben abordar la destrucción del medio ambiente a nivel global, no todos son responsables de ello por igual y sus diferentes capacidades respectivas hace que sea complicado abordar los problemas de la misma manera.

25 Los equipos de revisión formados por personas expertas son responsables de examinar las dos obligaciones de las Partes en materia de informes: el informe anual, que incluye el inventario nacional de gases de efecto invernadero, y las comunicaciones nacionales periódicas.

26 Artículo 8.

4. Lecciones aprendidas e implicaciones para el Tratado sobre la Biodiversidad en Alta Mar

Es patente que un Comité de Aplicación y Cumplimiento robusto, que suele adoptar la forma de un comité especializado, puede aportar una serie de beneficios a las Partes a la hora de aplicar los acuerdos ambientales multilaterales. Beneficios consistentes, entre otras cosas, en asesoría, asistencia y herramientas, así como en la prestación de una alternativa no contenciosa y eficiente en costos a los procedimientos de solución de controversias. Tales disposiciones pueden contribuir igualmente al funcionamiento general y al desarrollo del instrumento, facilitando el trabajo de la CoP, y a menudo conducen al desarrollo de una comunidad de práctica que puede ofrecer apoyo y una fuente de conocimientos y experiencia flexible y adaptable (Wenger-Trayner and Wenger-Trayner, 2015).

Una lección clave aprendida de las prácticas existentes es que los acuerdos ambientales multilaterales que no establecen expresamente un mecanismo de cumplimiento se enfrentan a desafíos significativos para desarrollarlo después de su aprobación. Las expertas y expertos con experiencia de primera mano en la negociación de dichos acuerdos destacan que eso llevó posteriormente a debates politizados y demoras indefinidas para lograr establecer un mecanismo de cumplimiento. Por consiguiente, muchos instrumentos han quedado sin mecanismo de cumplimiento, en algunos casos durante décadas después de su negociación. Las personas con experiencia en negociaciones, conocedoras de dichos escollos, han defendido por tanto la inclusión expresa de tales disposiciones en varios tratados internacionales recientes, incluyendo el Acuerdo de París.

La toma de decisiones por consenso puede suponer un obstáculo para el progreso, dado que un pequeño número de Partes (o incluso una sola) puede bloquear el progreso votando en contra de una mayoría aplastante, por lo que es recomendable permitir alguna forma de decisión por mayoría de votos cuando los esfuerzos para alcanzar el consenso se hayan agotado.

Las personas que están negociando el Tratado sobre la Biodiversidad en Alta Mar ya han incluido un proyecto de artículo sobre el cumplimiento. No obstante, adolece de falta de detalles y algunos Estados siguen mostrando reticencias. Por consiguiente, en este momento no es posible determinar el grado de ambición que caracterizará las etapas finales de las negociaciones del Tratado sobre la Biodiversidad en Alta Mar. A continuación sugerimos tres opciones: 1. Requerir a la CoP la creación de un Comité; 2. Establecer un comité a través de una disposición expresa en el tratado; y 3. Priorizar las decisiones tempranas de la CoP para fijar más detalles sobre las modalidades del Comité. En el Anexo 1 se presenta la redacción propuesta para reflejar las opciones 1 y 2 en el articulado del tratado.

5. Opciones para el establecimiento de un Comité de Aplicación y Cumplimiento

Opción 1. Requerir a la Conferencia de las Partes la creación de un Comité.

La redacción actual del proyecto de artículo, que sigue entre corchetes, únicamente faculta a la CoP para crear órganos subsidiarios según considere necesario. Esta disposición se podría reforzar de una forma muy sencilla exigiendo expresamente a la CoP el establecimiento de un mecanismo de cumplimiento:

La Conferencia de las Partes supervisará y revisará la aplicación de este Acuerdo, y a tal efecto deberá establecer un Comité de Aplicación y Cumplimiento.

Opción 2. Establecer un comité a través de una disposición expresa en el tratado.

Incluir una disposición expresa en el articulado que establezca directamente un Comité de Cumplimiento no solo lanza el mensaje de que el cumplimiento se considera una prioridad, sino que también garantiza que tal mecanismo se establezca desde el principio, contribuyendo a evitar demoras indebidas en el desarrollo de las infraestructuras y procedimientos pertinentes. La disposición correspondiente del Convenio de Minamata puede ser un ejemplo²⁷:

Por el presente artículo queda establecido un mecanismo, incluyendo un Comité como órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes, para promover la aplicación y examinar el cumplimiento de todas las disposiciones del presente Convenio.

Se podría añadir más texto estipulando ciertas indicaciones y principios de alto nivel que reflejen la práctica común en otros acuerdos:

El mecanismo, incluido el Comité, tendrá un carácter facilitador y prestará especial atención a las capacidades y circunstancias nacionales de cada una de las Partes.

El Comité promoverá la aplicación y examinará el cumplimiento de todas las disposiciones del presente Convenio. El Comité examinará las cuestiones específicas y sistémicas relacionadas con la aplicación y el cumplimiento, y formulará recomendaciones, según proceda, a la Conferencia de las Partes.

Opción 3. Priorizar una decisión en la primera Conferencia de las Partes para fijar los elementos fundacionales de un Comité.

Si las Partes están interesadas en iniciar el desarrollo del Comité, podrían priorizar la aprobación de una decisión que detalle su forma y funciones durante la primera CoP.

Dada la amplitud de cuestiones que cubre el Tratado sobre la Biodiversidad en Alta Mar, será necesario que las Partes y los actores implicados reflexionen más detenidamente sobre cómo se organizaría el trabajo de un Comité subsidiario, qué relación tendría con otros órganos y procesos del tratado, como el Mecanismo de Facilitación propuesto, así como si se coordinaría y cooperaría con otros acuerdos y organismos sectoriales a la hora de considerar los casos de incumplimiento, y de qué modo.

Una decisión inicial proporcionaría un marco de alto nivel para el comité, que podría incluir:

- ↗ **Carácter y planteamiento:** los mecanismos de cumplimiento parecen funcionar mejor cuando son de carácter no conflictivo, transparente y consultivo, siendo

²⁷ Convenio de Minamata, artículo 15.

su objetivo principal asesorar a los países en el cumplimiento de sus obligaciones. No obstante, el Comité debería permitir la posibilidad de tomar medidas más contundentes en ciertos casos.

- ↗ **Composición:** el Comité podría incluir personas representantes nombradas por las Partes y expertas o expertos relevantes. Podrían existir modalidades de participación de la sociedad civil, de manera ideal incluyendo la posibilidad de que las ONG puedan tener representación en el Comité. Como mínimo, las organizaciones de la sociedad civil deberían poder asistir a las reuniones en calidad de observadoras y presentar información al Comité para su consideración.
- ↗ **Mandato:** concretar el rol del Comité y definir claramente su relación con otros órganos subsidiarios. Es probable que el Comité funcione mejor si se le permitiese trabajar de manera independiente de la CoP, con el mandato de tomar sus propias medidas para abordar los casos de incumplimiento.

↗ **Activadores:** las Partes tendrán que decidir quién tiene la facultad de activar un procedimiento de incumplimiento en relación con un caso de presunto incumplimiento. Las Partes deberían tener la facultad de activar procedimientos relacionados con ellas mismas en contextos en que deseen regresar al cumplimiento, e incluso se debería alentar dicho proceder. Las Partes deberían considerar la opción de facultar a uno de los órganos del tratado, como la CoP o el propio Comité, para activar procedimientos. Aunque son raros los casos en que se invita a la sociedad civil a activar directamente un procedimiento, se podría invitar a observadores a proporcionar a las Partes o directamente al Comité, para su consideración, información sobre casos en que se sospeche el incumplimiento.

↗ **Consecuencias del incumplimiento:** aunque el uso de medidas coercitivas no es común, la experiencia demuestra que pueden constituir un gran incentivo cuando se integran adecuadamente en el funcionamiento de un tratado, compensadas con las medidas de asistencia y usadas únicamente como último recurso. Por ejemplo, el Comité podría formular a la CoP la recomendación de amonestar a la Parte que incumple.

6. Conclusión

Mientras quienes negocian están preparando las últimas etapas de la negociación del tratado para la conservación y ordenación de la diversidad biológica marina en las zonas fuera de la jurisdicción nacional, es fundamental que se preste la atención necesaria al cumplimiento. Hasta la fecha, estos aspectos han sido objeto de relativamente poca atención, y las disposiciones actuales sobre el cumplimiento en el proyecto de Tratado sobre la Biodiversidad en Alta Mar siguen siendo poco claras y susceptibles de cambiar. La experiencia de toda una serie de acuerdos ambientales multilaterales existentes sugiere que para contar con mecanismos de cumplimiento efectivos, se debe empezar por incluir en el articulado disposiciones expresas que establezcan un Comité de Cumplimiento, ofreciendo más indicaciones en el propio texto del tratado o inmediatamente después de su aprobación por la Conferencia de las Partes. Los mecanismos efectivos de cumplimiento tienden a centrarse en un enfoque del cumplimiento facilitador y colaborativo, transparente y no contencioso, más que en medidas coercitivas y procedimientos de solución de controversias. Suelen participar representantes de los Estados y personas expertas, y la sociedad civil también es invitada a desempeñar un papel.

En lo inmediato, quienes negocian pueden concluir un acuerdo que establezca un Comité de Aplicación y Cumplimiento, junto con algunas indicaciones de alto nivel sobre sus fines y planteamiento. A largo plazo, es preciso centrarse en los aspectos prácticos y acordar las modalidades operativas, así como desarrollar procedimientos de cumplimiento efectivos. En última instancia, la ambición y efectividad de un Comité y de los procesos de cumplimiento vendrán determinadas por el grado de voluntad y ambición política colectiva de las personas que negocian y las Partes.

Anexo I. Texto propuesto para el tratado

Opción 1: Requerir a la CoP la creación de un Comité

Artículo 48 (4): La Conferencia de las Partes [supervisará y] revisará la aplicación de este Acuerdo, y para tal efecto deberá: [...]

(d) Establecer los órganos subsidiarios que considere necesarios para la aplicación del presente Acuerdo [, que pueden incluir:

~~[(iii) Un comité de aplicación y cumplimiento;]~~

(e) (nuevo) Establecer un Comité de Aplicación y Cumplimiento.

Opción 2: Establecer un comité a través de una disposición expresa en el tratado

~~Artículo 53 (3): [3. La Conferencia de las Partes considerará y aprobará procedimientos cooperativos y mecanismos institucionales para promover el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo y para abordar los casos de incumplimiento.]~~

Artículo 53 (4) (nuevo): Por el presente artículo queda establecido un Comité de Aplicación y Cumplimiento para promover la aplicación y examinar el cumplimiento de todas las disposiciones del presente Convenio.

(a) El mecanismo, incluido el Comité, tendrá un carácter facilitador y prestará especial atención a las capacidades y circunstancias nacionales de cada una de las Partes.

(b) El Comité promoverá la aplicación y examinará el cumplimiento de todas las disposiciones del presente Convenio. El Comité examinará las cuestiones específicas y sistémicas relacionadas con la aplicación y el cumplimiento, y formulará recomendaciones, según proceda, a la Conferencia de las Partes.

Referencias

Alpine Convention, 2018. Internal Note of the Permanent Secretariat Regarding the Discussion on the Next Ordinary Compliance Procedure (CC27, Agenda Item 6). ImplAlp/2018/27/6/1.

Brunnée, J., 2005. Multilateral Environmental Agreements and the Compliance Continuum.

Churchill, R.R., Ulfstein, G., 2000. Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law. *American Journal of International Law* 94, 623–659. <https://doi.org/10.2307/2589775>

Cristofaro, M., Leoni, L., Baiocco, S., 2019. Promoting Co-evolutionary Adaptations for Sustainable Tourism: The “Alpine Convention” Case. <https://doi.org/10.1080/21568316.2019.1600162> 17, 275–294. <https://doi.org/10.1080/21568316.2019.1600162>

Fasoli, E., McGlone, A., 2018. The non-compliance mechanism under the Aarhus convention as ‘soft’ enforcement of international environmental law: Not so soft after all! *Netherlands International Law Review* 65, 27–53. <https://doi.org/10.1007/s40802-018-0102-0>

Fournier, L., 2017. Compliance Mechanisms under the Kyoto Protocol : Lessons for Paris. University of Edinburgh. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.13842.66240>

Goeteyn, N., Maes, F., 2011. Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance? *Chinese Journal of International Law* 10, 791–826. <https://doi.org/10.1093/CHINESEJIL/JMR042>

Kelly, L., 2004. The Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol. World Bank.

Koester, V., Young, T., 2007. Compliance with Environmental Conventions: The Role of Public Involvement. *Environmental Policy and Law* 37.

Kravchenko, S., 2007. The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 18.

Lee, J.H., 1999. Compliance Scheme as a Dispute Prevention Mechanism in Multilateral Environmental Treaties. *International Area Studies Review* 2, 99–119. <https://doi.org/10.1177/223386599900200105>

Samvel, G., 2020. Non-Judicial, Advisory, Yet Impactful? The Aarhus Convention Compliance Committee as a Gateway to Environmental Justice. *Transnational Environmental Law* 9, 211–238. <https://doi.org/10.1017/S2047102519000426>

Sand, P.H., 2013. Enforcing CITES: The Rise and Fall of Trade Sanctions. *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 22, 251–263. <https://doi.org/10.1111/REEL.12037>

Tanzi, A., Pitea, C., 2009. Non-Compliance Mechanisms: Lessons Learned and the Way Forward. Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements 569–580. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-557-5_33

Templeton, J., Kohler, P., 2014. Implementation and Compliance under the Minamata Convention on Mercury. *Review of European, Comparative and International Environmental Law* 23, 211–220. <https://doi.org/10.1111/reel.12078>

Wenger-Trayner, E., Wenger-Trayner, B., 2015. Introduction to communities of practice [WWW Document]. URL <https://wenger-trayner.com/introduction-to-communities-of-practice/> (accessed 2.14.22).

Publicado por

Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales (IDDRI)

27 rue Saint-Guillaume

75337 París Cedex 07

Francia

Tel: +33 (0)1 45 49 76 60

Fax: +33 (0)1 45 52 63 45

Correo electrónico: iddri@iddri.org

www.iddri.org

Contacto

Equipo del Proyecto STRONG High Seas en IASS: stronghighseas@iass-potsdam.de

Responsable en materia de derecho de prensa

Sébastien Treyer, Director ejecutivo

Marzo 2022



Sobre el proyecto STRONG High Seas

El proyecto STRONG High Seas es un proyecto quinquenal que tiene por objeto fortalecer la gobernanza regional de los océanos para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. En colaboración con la Secretaría de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) y la Secretaría del Programa de los Mares Regionales de África Occidental y Central (Convenio de Abiyán), el proyecto tiene por objeto elaborar y proponer medidas específicas para apoyar el desarrollo coordinado de enfoques de ordenación integrados y basados en los ecosistemas para la ordenación de los océanos en las áreas fuera de la jurisdicción nacional (ABNJ). En este proyecto, llevamos a cabo evaluaciones científicas transdisciplinarias para proporcionar a los responsables de la toma de decisiones, tanto en las regiones objetivo como a nivel mundial, un mejor conocimiento y comprensión de la biodiversidad de alta mar. Nos

comprometemos con las partes interesadas de los gobiernos, el sector privado, los científicos y la sociedad civil para apoyar el diseño de enfoques integrados e intersectoriales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en las regiones del Atlántico Sudeste y el Pacífico Sudeste. A continuación, facilitamos la entrega oportuna de estos enfoques propuestos para su posible adopción en los procesos de política regional pertinentes. Para hacer posible un intercambio interregional, aseguramos aún más el diálogo con las partes interesadas pertinentes de otras regiones marinas. Con este fin, creamos una plataforma regional de partes interesadas para facilitar el aprendizaje conjunto y desarrollar una comunidad de práctica. Por último, exploramos los vínculos y las oportunidades para la gobernanza regional en un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la diversidad biológica marina en alta mar.

Duración del proyecto: Junio 2017 - Mayo 2022

Coordinador: Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)

Asociados en la ejecución: BirdLife International, Instituto para el Desarrollo Sostenible y las Relaciones Internacionales (IDDRI), Instituto Internacional del Océano (IOI), Universidad Católica del Norte, WWF Colombia y WWF Alemania

Socios regionales: Secretaría de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), Secretaría del Convenio de Abiyán

Sitio web: prog-ocean.org/our-work/strong-high-seas

Contacto: stronghighseas@iass-potsdam.de

Socios del proyecto STRONG High Seas:



International Ocean Institute
African Region

